

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
VETO LÉGISLATIF

DANS

la Constitution des États-Unis (1787)

ET

dans la Constitution française de 1791

PAR

ALBERT VIATTE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 23 Janvier 1901, à 2 h. 1/2

Président : M. ESMEIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE } *professeurs*
 CHAVEGRIN }



PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

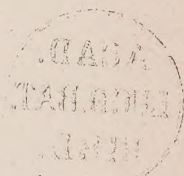
16, RUE SOUFFLOT, 16

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
VETO LÉGISLATIF

DANS

la Constitution des États-Unis (1787)

ET

dans la Constitution française de 1791

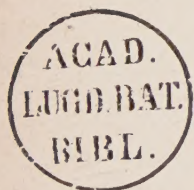
PAR

ALBERT VIATTE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 23 Janvier 1901, à 2 h. 1/2



Président : M. ESMEIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE } *professeurs*
 CHAVEGRIN }



PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT, 16

—
1901

A MON PÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550225_0017

LE VETO LÉGISLATIF
DANS LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS
(1787)
ET DANS
LA CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1791

INTRODUCTION

Vers la fin du XVIII^e siècle, deux grandes nations, les Etats-Unis et la France, à peu d'années d'intervalle, furent appelées à se donner une Constitution. Elles ambitionnaient l'une et l'autre de « vivre dans un pays libre », c'est-à-dire, s'affranchir des pratiques d'absolutisme généralement consacrées pour prendre une part effective au gouvernement du pays. Guidées par ce but commun et encore nouveau, elles se trouvèrent en présence des mêmes problèmes constitutionnels et les résolurent l'une et l'autre d'une façon souvent peu différente.

Cette coïncidence dans la conformité d'aspiration vers un régime de liberté et dans la similitude de certaines institutions n'était pas absolument fortuite.

Elle était en grande partie le résultat des causes suivantes :

Il faut tout d'abord, dans une certaine mesure, tenir compte de l'influence qu'exerça sur le législateur français la Constitution des Etats-Unis acceptée en 1787, à la veille de notre révolution. La France avait suivi avec enthousiasme le mouvement des colonies américaines vers l'affranchissement, elle avait pris à l'insurrection une part capitale en lui fournissant l'appui de ses armes, elle pouvait considérer la charte de libertés que s'octroyait la nouvelle république comme eun peu son œuvre ; et, à ce seul titre, la Constitution des Etats-Unis lui était chère. Ses innovations rapidement connues en France y furent donc favorablement accueillies.

Cependant cet exemple, quelle que soit la sympathie de nos pères pour le peuple qui l'avait donné, n'aurait pas suffi à déterminer chez nous un mouvement semblable. C'est que notre état d'esprit, analogue à celui que subissaient les Américains, nous entraînait nous-mêmes, et de façon irrésistible, dans le grand courant d'idées libérales du siècle. Ce courant trouvait son aliment dans les deux sources suivantes : d'une part, l'exemple d'un grand peuple, l'Angleterre, qui, au point de vue des libertés publiques, était en

avance de près d'un siècle sur les autres nations ; d'autre part, les écrits des philosophes et des publicistes qui venaient d'affirmer les principes de la démocratie. La Constitution des Etats-Unis et la Constitution française, subirent naturellement cette double influence.

En France, dans les années qui précédèrent la Révolution, les institutions de la Grande-Bretagne se présentaient généralement comme constituant une sorte d'idéal politique. Fatigués des abus nombreux qu'avait trop fréquemment suscités chez nous la monarchie absolue, nos pères étaient facilement disposés à exalter un régime qui paraissait en entraîner moins. Il n'est pas douteux qu'au début de 89 on ne songeait pas encore à vouloir faire mieux (1). Le plan de Constitution que Mounier présenta à l'Assemblée Constituante, au nom du Comité de Constitution, pour servir de base à ses travaux, était fortement inspiré du gouvernement anglais. « Je connais les vices de la Constitution britannique, disait-il, et surtout

(1) L'américain Morris, survenant en France à cette époque, est lui-même frappé de cet engouement pour la Grande-Bretagne. « Tout est à l'anglaise, écrit-il, et le désir d'imiter les Anglais prévaut aussi bien pour la coupe d'un vêtement que pour la forme de la Constitution » *Contemporary american opinion of the French Revolution*, par CH. DOWNER HAZEN, p. 65.

l'irrégularité de la représentation dans la Chambre des Communes, mais je suis convaincu qu'on ne peut organiser avec quelque perfection un gouvernement monarchique sans se rapprocher des principes de celui des Anglais (1). » Cette opinion était celle de Lally Tollendal, l'évêque de Langres, Bergasse, Clermont-Tonnerre, Malouet, Necker lui-même et tous ceux qui soutenaient le ministère. Ils formaient ce qu'on a appelé le « parti anglais », lequel estimait qu'on devait avant tout tenir compte des enseignements de l'histoire et des données fournies par l'expérience. Cependant le succès de la Révolution surexcitait les esprits. On avait fait table rase du passé. Un parti s'était formé qui pensait avec Alexandre Lameth que « nous avons sur l'Angleterre le précieux avantage de pouvoir ordonner en même temps toutes les parties de notre constitution (2) ». Il voulait l'édifier avec des matériaux entièrement neufs, c'est-à-dire scientifiquement, d'après les principes et la raison. Ce conflit d'opinions aboutit à une solution transactionnelle. Mais le parti anglais remporta plus d'une victoire.

L'influence de l'Angleterre fut plus décisive encore sur la Constitution des Etats-Unis. Les colonies américaines, qui s'émancipaient, avaient pu, par leurs

(1) Archives parlementaires, 1^{re} série, t. VIII, p. 417.

(2) Arch. parl., 1^{re} série, t. VIII, p. 572.

rappports avec la métropole, juger directement la valeur des institutions de celle-ci. D'autre part, chacune d'elles voyait dans son propre gouvernement le reflet de la Constitution anglaise elle-même, en ce sens qu'on y retrouvait appliqués les principes essentiels. Notons aussi qu'une partie de la population d'Amérique était composée d'émigrants anglais qui avaient apporté avec eux les habitudes politiques de la Grande-Bretagne (1). Au moment de créer pour eux-mêmes une Constitution, les coloniaux jetèrent naturellement les yeux sur celle de l'Angleterre qu'ils connaissaient pratiquement, qui était un peu dans leurs mœurs, et dont ils reconnaissaient la supériorité. Ils la prirent pour modèle. Bien plus, on a pu soutenir qu'ils se l'étaient appropriée en partie. « La Constitution des Etats-Unis, dit Sumner Maine, est une version modifiée de la Constitution britannique... Les modifications introduites ont été celles, et celles-là seulement, que suggéraient les nouvelles conditions d'existence des colonies américaines désormais indépendantes (2). » Cette opinion, qui établit une filiation

(1) En outre un certain nombre des délégués à la Convention avaient fait leurs études de droit en Angleterre.

(2) SUMNER MAINE. — Essai sur le gouvernement populaire, p. 351. — Dans le même sens : STEVENS. — Sources de la Constitution des Etats-Unis. TAYLOR. — Origin and growth of the English Constitution. — BRYCE. — American commonwealth.

aussi directe entre les deux Constitutions anglaise et américaine, et qui réduit le travail des constituants de Philadelphie à un simple travail d'adaptation a été contestée par quelques auteurs (1) ; mais il reste vrai que la Constitution britannique joua un rôle important dans les discussions de la Convention (2).

La Constitution de la France et celle des Etats-Unis subirent, avons-nous dit, une autre influence : les écrits des philosophes et des publicistes. A vrai dire, cette influence opérait en partie dans le même sens que la précédente : la propagande pour les institutions anglaises.

Montesquieu, et avant lui Locke (3), avait su dégager de la Constitution britannique le principe de la séparation des pouvoirs. Présentée sous une forme abstraite, cette particularité du gouvernement anglais était facilement apparue comme une loi fondamentale de toute bonne Constitution. Le traité de

(1) V. FISHER. — *Evolution of the Constitution*. CAMPBELL. — *Puritan in Holland England and America*. Ces auteurs assignent à la Constitution des Etats-Unis, soit une origine propre, soit une source hollandaise.

(2) Le témoignage d'un membre de la Convention est à ce sujet suffisamment probant. Dans le compte rendu de son mandat lu à la législature de Maryland, Luther Martin, membre de la Convention, délégué du Maryland, observe ceci : « Nous étions constamment agités par les arguments et les précédents tirés du gouvernement anglais ». Dans *Elliot's Debates*, T. I, p. 367. « L'idéal irréalisable pour nous, disait Hamilton, mais dont nous devons nous rapprocher le plus possible, c'est la Constitution anglaise. »

(3) On *civil Government*, chap. xiv.

Montesquieu, qui contenait surtout l'exposé de cette vérité et de plusieurs autres puisées également parmi les pratiques anglaises, l'« *Esprit des lois* », avait été publié en 1740 et s'était répandu rapidement dans les deux continents. Il était le « livre populaire du jour » qui « fut pris, dit Bryce, par les penseurs de la génération de Montesquieu comme une sorte de bible de philosophie politique (1) ». Il n'est pas étonnant que les théories de Montesquieu aient occupé, aussi bien à la Convention de Philadelphie, comme l'atteste la lecture du « *Federalist* », qu'à l'Assemblée Constituante, une place importante.

D'autres écrivains politiques postérieurs à Montesquieu avaient reproduit en partie sa doctrine, mais s'étaient particulièrement appliqués à faire connaître le détail des institutions anglaises. C'étaient notamment de Lolme et Blackstone. La « *Constitution d'Angleterre* » de de Lolme avait propagé en France l'admiration du gouvernement britannique. Les « *Commentaires juridiques* » de Blackstone avaient opéré la même œuvre aux Etats-Unis.

A côté de ces écrits provoqués par l'étude du droit public contemporain, il faut toutefois signaler un livre purement philosophique, le « *Contrat Social* » de

(1) BRYCE. — *American Commonwealth*, T. I, p. 281.

Rousseau. Les théories qu'il contient sur l'égalité absolue et la souveraineté du peuple agirent puissamment sur l'esprit des constituants français et américains (1). Ce sont elles qui inspirèrent le côté en quelque sorte inédit des institutions qui furent alors créées.

La Constitution des Etats-Unis et la Constitution française eurent donc en grande partie les mêmes sources ; elles furent édifiées dans une même conception du droit public. On s'explique dès lors qu'elles présentent entre elles plus d'une analogie.

C'est une de ces institutions presque communes que nous avons pris pour sujet de cette étude, une de celles qui subit précisément d'une façon directe les diverses influences que nous avons signalées. Il s'agit du droit de veto à accorder au pouvoir exécutif sur les actes du législatif. On était parti de ce principe qu'il fallait séparer les pouvoirs législatif et exécutif suivant la doctrine de Montesquieu. On comprit cependant qu'il serait dangereux d'appliquer cette théorie à la lettre ; que dans l'intérêt d'une meilleure administration, il était nécessaire de coordonner dans une certaine mesure ces deux branches du gouvernement.

(1) *En Amérique, elles avaient été connues surtout grâce à l'exposé qu'en avait fait Thomas Paine dans sa brochure « Common sense ».*

L'Angleterre offrait l'exemple d'un veto absolu appartenant au roi, c'est-à-dire du droit pour celui-ci d'anéantir à sa volonté tout acte du Parlement. On jugea cependant que cette prérogative serait excessive; qu'on porterait cette fois une atteinte trop grave au principe de la séparation des pouvoirs. Car, d'une part, on avait senti la nécessité d'appliquer cette règle d'une façon plus rigoureuse que dans la Constitution anglaise qui en avait fourni la première notion, mais une notion encore indécise; d'autre part, une dérogation semblable apportée dans ce sens au principe de la séparation des pouvoirs eut été en opposition directe avec la théorie nouvelle de la souveraineté du peuple résidant dans le corps législatif. On emprunta bien à l'Angleterre l'idée d'un veto accordé au pouvoir exécutif, mais on n'admit pas que celui-ci put autre chose que suspendre l'exécution de la loi, le dernier mot devant rester au peuple, c'est-à-dire à ses représentants, s'ils persistaient à la vouloir. Telle fut la solution à laquelle les Constitutions américaine et française furent l'une et l'autre amenées. Cette institution du « veto suspensif » ne fut pas sans doute organisée de la même façon dans les deux pays, mais ce n'étaient que des variantes d'application d'un même principe.

Il nous a paru intéressant d'approfondir ce point d'histoire constitutionnelle, de rechercher ce qui a été dit et pensé à cette époque en Amérique et en France sur l'adoption du veto. Cette question, qui mettait en discussion les grands principes constitutionnels que nous venons de voir, présentait une importance particulière. Si, aux Etats-Unis, on put assez rapidement se mettre d'accord sur le fond de l'institution telle qu'elle fut en définitive adoptée, en France, au contraire, les discussions furent longues et orageuses, elles passionnèrent même le peuple. C'est que l'on comprenait toute la portée de cette prérogative. Suivant qu'il serait accordé au roi un veto absolu, ou suivant qu'on lui refuserait toute ingérance dans l'action du corps législatif, ou qu'on ne lui attribuerait qu'un veto suspensif, le caractère de la constitution pouvait être totalement changé.

Nous diviserons notre matière en trois parties. Dans la première, nous examinerons comment et à quelles conditions le veto législatif s'est introduit dans la Constitution des Etats-Unis. Dans une seconde partie, nous ferons les mêmes recherches en ce qui concerne la Constitution française de 1791. Enfin, nous verrons brièvement, dans la troisième partie, dans quelle mesure fut atteint le but poursuivi par ces deux Constitutions.

PREMIÈRE PARTIE

Le veto aux Etats-Unis.

CHAPITRE PREMIER

AVANT LA CONSTITUTION

Bien qu'il ne soit pas dans notre cadre de faire un historique détaillé du veto, il est cependant utile de montrer rapidement quelle expérience les Américains avaient déjà faite chez eux de cette institution au moment où elle fut proposée à la Convention. Suivant que les résultats obtenus avaient été, ou non, satisfaisants, cela pouvait influencer l'adoption de la clause et indiquer dans quel sens des modalités devaient y être apportées.

Il existait dans les colonies anglaises d'Amérique plusieurs sortes de vetos aux décisions des législatures locales : veto du gouverneur, des propriétaires,

du roi, veto même possible des Cours anglaises de justice, tous ayant un caractère absolu. Dans certaines de ces colonies, il n'y avait pas moins de trois vetos s'exerçant successivement. Pour comprendre le régime complexe de ces organismes, il est bon de diviser, avec Blackstone et Story (1), les colonies américaines en trois groupes : les *gouvernements provinciaux*, les *gouvernements des propriétaires*, et les *gouvernements à chartes*. Dans tous, il y avait une législature élue par le peuple et un gouverneur chef du pouvoir exécutif. Mais, quant à la nomination et à l'étendue des pouvoirs de ce gouverneur, il faut distinguer.

Les gouvernements provinciaux étaient ceux qui étaient le plus intimement liés à la métropole. La couronne y nommait elle-même les gouverneurs et fixait la limite de leurs droits dans la commission qui les instituait et les instructions qui accompagnaient cette commission. A la vérité leurs attributions se ressemblaient dans toutes les provinces royales. La couronne déléguait aux gouverneurs une partie de ses propres prérogatives ; notamment le droit de veto absolu leur était accordé sur les résolutions prises par les Chambres. Au nombre de ces gouvernements provinciaux figuraient les colonies du

(1) BLACKSTONE. — *Commentaries on the laws of England*, I, 108 ;
STORY. — *Commentaries on the Constitutions*, I, p. 143 et sq.

New-Hampshire, de New-York, de New-Jersey, de la Virginie, de la Caroline du Nord, de la Caroline du Sud et de la Géorgie.

Les gouvernements de propriétaires furent, nous enseigne Story, des provinces qui avaient été concédées par la couronne à des particuliers, ou même à des compagnies, dans la forme de suzeraineté féodale, avec tous les droits royaux et les pouvoirs législatifs appartenant aux comtes palatins. Il en résultait que le concessionnaire ou propriétaire était un personnage très-puissant. Il nommait lui-même directement le gouverneur de la colonie. Celui-ci, comme chef du pouvoir exécutif, possédait un veto sur la législature. Mais le propriétaire avait l'habitude de se réserver, dans l'acte constitutif de la colonie, le droit d'approuver les lois qui avaient déjà été soumises au veto du gouverneur. Il possédait ainsi un double veto, exercé d'abord par l'intermédiaire de son représentant et ensuite par lui-même. Les colons opposèrent de vives résistances à cette pratique qui n'en subsista pas moins jusqu'à la Révolution (1). A cette époque, on comptait trois gouvernements de propriétaires : le Maryland, le Delaware et la Pennsylvanie.

Le Massachusetts, le Rhode-Island et le Connec-

(1) GOURD. — *Les chartes coloniales et les Constitutions des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, II^e, p. 14.

ticut appartenaient à la catégorie des gouvernements à chartes. Leur régime, généralement plus libéral que les précédents, était tracé dans des actes spéciaux, ou chartes, accordés par le pouvoir royal. Dans le Massachusetts, le gouverneur, nommé par la couronne, possédait le droit de veto. Dans le Rhode-Island et le Connecticut, le gouverneur était choisi par la colonie et n'avait aucune attribution de ce genre.

Pour compléter cette organisation, dans toutes les colonies, quel que soit le mode de gouvernement, le roi s'arrogeait le droit d'approuver ou d'annuler, en dernier ressort, les actes émanant des corps législatifs locaux, même ceux qui avaient déjà été sanctionnés par le gouverneur et quelquefois le propriétaire. Dans certaines colonies, ce droit lui était reconnu par les textes d'une façon formelle : la question n'y souffrit pas de difficultés. De ce nombre étaient notamment toutes les colonies à gouvernement provincial. Il était d'ailleurs facilement justifiable que le roi, qui avait un droit de veto sur les actes du Parlement de la Grande-Bretagne, l'eut également sur les lois faites dans ces provinces qui relevaient directement de la métropole (1). Mais le roi prétendait

(1) Dans le New-Hampshire et la Virginie, le roi avait même la faculté de modifier à son gré les lois coloniales. GOURD. — *Loc. cit.*, p. 26. Cela était moins compréhensible.

exercer cette prérogative même dans les colonies où elle n'avait pas été spécialement réservée, et il s'appuyait sur la théorie suivante : Toutes les chartes contenaient un article en quelque sorte type qui ordonnait que les colons restassent fidèles à la couronne, et que les lois ne fussent pas contraires à celles de la métropole. Cela impliquait nécessairement une sanction, et le roi voyait dans cette clause, contenu par induction, son droit de reviser et d'annuler ces lois (1). Cette solution fut contestée partout où le droit de la couronne n'avait pas été expressément établi. Ainsi, il semble bien que la théorie royale ne prévalut pas dans le Rhode-Island, le Connecticut et le Maryland.

Une autre doctrine voulait que, dans les cas où le droit d'annuler les lois coloniales n'était pas expressément attribué à la couronne, il appartint aux Cours anglaises de justice de prononcer sur leur caractère constitutionnel. « Les notices historiques, nous dit M. Gourd, ont montré que maintes fois, dans ses différends avec les colons, la Couronne affecta de ne pas méconnaître cette règle (2). » Il est certain cependant que cette application de veto fut des plus restreintes.

(1) GOURD. — *Loc. cit.*, p. 21.

(2) GOURD. — *Loc. cit.*, p. 27.

En réalité c'était le veto du gouverneur et celui du roi qui s'exerçaient le plus effectivement.

∴

On peut se demander maintenant quel fut le résultat pratique de ces restrictions au droit législatif des colonies américaines. Bien que plusieurs chartes affirment que l'institution du veto était établie uniquement dans l'intérêt de la colonie pour la protéger contre ses propres entraînements, il semble bien plutôt que c'était un moyen de contrôle tout en faveur de la métropole, et que la couronne ne se fit pas faute de l'employer même au désavantage des colons. Les abus furent nombreux et criants, au point qu'ils constituèrent, au début de l'insurrection, un des principaux griefs des Etats-Unis contre le roi. Ce grief était formulé dans les termes suivants, en tête de la Déclaration d'Indépendance du 4 juillet 1776 :

« L'histoire du présent roi de la Grande-Bretagne est remplie d'injustices et d'usurpations continuelles ayant pour but l'établissement d'une tyrannie absolue sur ces Etats. Pour le prouver, il suffit de laisser la parole aux faits : — Il a refusé d'approuver les lois les plus salutaires et indispensables pour le bien public. — Il a défendu à ses gouverneurs de donner leur sanction à des lois d'une importance immédiate et

capitale ; ou, tout au moins, il a ordonné que l'exécution en soit suspendue jusqu'à ce que son consentement ait été obtenu, et il a ensuite négligé de s'en occuper. — Il a refusé d'approuver d'autres lois établissant de grands districts, à moins que les électeurs de ces districts n'abandonnassent le droit d'être représentés dans la législature, droit cependant inestimable pour eux, formidable pour les tyrans seuls (1) ».

L'exercice du veto par les gouverneurs n'avait pas eu de plus heureux effets. Ce fonctionnaire, le plus souvent étranger à la colonie, et envoyé spécialement d'Angleterre, avait généralement peu de sympathie pour le peuple qu'il venait administrer (2). Il se souciait peu de protéger ses intérêts ; il était d'ailleurs lié par les instructions qu'il avait reçues. Il y a plus, le gouverneur avait un intérêt personnel, contraire à celui de la colonie. Son opposition, c'est-à-dire l'exercice de son droit de veto, était rapidement devenue pour lui une véritable source de revenus. Il faut savoir en effet que les Assemblées

(1) PERLEY POORE. — *The federal and state Constitutions*, I, p. 4.

Le texte de la déclaration d'Indépendance, tel qu'il fut adopté, était celui du projet Jefferson, moins le paragraphe suivant qui avait trait également au veto royal : « Décidé à tenir ouvert un marché où l'on vend et l'on achète des hommes, il (le roi) a prostitué son veto en annulant toutes les décisions de nos Assemblées qui avaient pour objet de prohiber, ou restreindre, cet exécration commerce » (*Writings of Jefferson*).

(2) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 18.

législatives fixaient le traitement du gouverneur et votaient les subsides nécessaires. Elles s'étaient flattées qu'en lui refusant le paiement de sa redevance, au cas d'une résistance indue, ou par la simple menace de ce refus, elles en feraient un instrument docile à leurs volontés (1). La lutte, qu'elles avaient ainsi engagée presque partout avec le gouverneur, tourna cependant à leur désavantage. Elles ne pouvaient tenir ferme longtemps. En présence d'une loi urgente, et le cas en est fréquent, l'Assemblée législative était obligée de céder; le gouverneur lui faisait payer cher sa défaite. Franklin, qui avait eu en Pennsylvanie l'expérience de ce fâcheux état de choses, fit, sur ce sujet, à la Convention de 1787, un rapport des plus intéressants. « Le veto du gouverneur, dit-il, était constamment employé pour extorquer de l'argent. Aucune loi utile ne pouvait aboutir sans que l'on eût traité en particulier avec lui. Une augmentation de traitement, ou un don quelconque, était toujours une des conditions d'entente. Il devint même d'une pratique régulière de remettre au gouverneur des ordres de paiement sur le trésor en son nom, en même temps que les bills à signer, et il entendait se faire délivrer les premiers avant de signer les seconds (1) ». Dans certaines colonies, le gouver-

(1) GOURD. — *Loc. cit.*, II, p. 79.

(2) MADISON PAPERS. — Dans *Eliot's Debates on federal constitution*, V, p. 152.

neur usa de son veto avec une telle persistance que les colons ne purent tolérer plus longtemps de pareils abus, ils l'expulsèrent de leur territoire, avant même que les hostilités avec la métropole ne fussent complètement ouvertes. Ce fut le cas notamment de la Caroline du Sud.

*
* *

L'année 1776 marque une période de réaction contre l'institution du veto. Le 10 mai, le Congrès, sur la proposition de John Adams, avait adopté une résolution autorisant les colonies à se donner telle Constitution que bon leur semblerait, si les chartes qu'elles possédaient ne répondaient pas à leurs besoins.

Dans l'année même, neuf colonies établirent leurs gouvernements sur de nouvelles bases. Toutes en excluaient le droit de veto. La Géorgie procéda de la même façon, l'année suivante. Le Rhode-Island s'était contenté de proclamer son indépendance et restait gouverné par sa charte qui, on le sait, était très libérale et n'admettait pas le veto. Tous ces instruments politiques se signalaient donc par la prépondérance donnée à la législature et une défiance marquée à l'égard du pouvoir exécutif.

Les articles de la Confédération, rédigés dans le même esprit, allaient encore plus loin. Non seulement

il n'y était pas question de veto, mais on y avait supprimé l'exécutif lui-même. On ne peut guère en effet appeler de ce nom le « Comité des Etats » chargé de traiter des affaires de la nation en l'absence du Congrès.

Restent deux Etats qui n'avaient pas encore renouvelé leur Constitution, le New-York et le Massachusetts. Ils ne tardèrent pas à le faire : le premier en 1777, le second en 1780. L'un et l'autre instituaient le droit de veto. Mais ce n'était plus le veto intransigeant des gouverneurs coloniaux. Pour réserver la prépondérance au pouvoir législatif, on imagina un veto simplement suspensif.

La Constitution de New-York, dans son article III, prescrit la formation d'un Conseil, composé du gouverneur, du Chancelier et des juges de la Cour suprême, ou au moins deux d'entre eux, qui sera chargé de reviser les bills adoptés par la législature. Au cas où le bill ne serait pas approuvé par ce Conseil, il sera renvoyé avec un rapport motivé au corps législatif, et, pour devenir définitivement loi, devra être adopté de nouveau, mais par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre. Si le bill n'est pas renvoyé par le Conseil dans les dix jours, il aura force de loi, à moins que la législature, en s'ajournant, ne rende le renvoi du bill impossible dans ce délai, auquel cas il sera renvoyé par le Conseil à la législature le premier jour de sa rentrée en session.

La Constitution de Massachusetts établissait le même système, avec cette différence toutefois que le droit de revision était réservé au gouverneur seul (1).

C'est à cette période de l'histoire du veto en Amérique que vont s'ouvrir les débats sur l'adoption d'une nouvelle Constitution fédérale. Les articles de la Confédération sont insuffisants et défectueux. Le Congrès, en qui réside toute l'autorité, est cependant impuissant. La clause qui exige l'unanimité des Etats ou la majorité énorme de neuf Etats sur

(1) Nous ne croyons pas inutile de donner ici le texte de cette partie de la Constitution de Massachusetts, car il inspira fortement la Convention qui en adopta non seulement l'esprit, mais les expressions mêmes. L'article 2 de la section I du chapitre 1 est ainsi conçu :

« Aucun bill, ou résolution du Sénat ou de la Chambre des représentants, ne peut devenir loi et avoir force de loi avant d'avoir été présenté au gouverneur, pour qu'il exerce son droit de revision. S'il l'approuve, il doit signifier son approbation en le signant. S'il a quelque motif de s'opposer à l'adoption de ce bill, ou de cette résolution, il doit le renvoyer avec ses objections écrites au Sénat, ou à la Chambre des Représentants, suivant qu'il a pris naissance dans l'une ou dans l'autre de ces deux Chambres. Cette Chambre consignera intégralement les objections du gouverneur dans son journal, et examinera de nouveau ledit bill ou ladite résolution. Si, après ce nouvel examen, deux tiers de ladite Chambre, malgré les objections du gouverneur, se prononcent pour l'adoption du bill, il sera envoyé avec les objections à l'autre branche de la législature qui l'examinera également, et, si la majorité des deux tiers des membres présents de cette Chambre l'approuve, il aura force de loi. Mais dans tous les cas, les votes auront lieu par oui et par non, et les noms des personnes votant pour ou contre ledit bill seront insérés dans les registres publics de la République. Pour éviter des délais inutiles, si un bill n'est pas renvoyé par le gouverneur cinq jours après qu'il lui aura été présenté, il aura force de loi. » PERLEY POORE. — *The federal and state constitutions*, I, 960.

treize pour les actes importants, entrave son action. La nécessité d'un gouvernement fort s'impose. Mais la nouvelle Constitution devra éviter les deux extrêmes auxquels ont été livrés les Etats d'Amérique. On y souffrait autrefois de l'abus du veto, les hommes avisés commencent maintenant à redouter tout autant dans ces Etats les effets de l'excès contraire, l'omnipotence d'une Assemblée. C'est que, dans l'un et l'autre cas, la balance des pouvoirs se trouve faussée. Nous verrons que la Convention, suivant l'exemple déjà donné par deux Etats, essaiera de rétablir l'équilibre par l'adoption d'un veto limité.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Ce fut la principale préoccupation de la Convention de pondérer les trois grands pouvoirs du gouvernement, de régler et de limiter leurs fonctions pour assurer leur indépendance respective. C'est cette idée qui domine dans la Constitution des Etats-Unis, au point qu'on a pu définir celle-ci « la loi qui règle la compétence des trois pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire et détermine leurs rapports mutuels (1) ». Il faut reconnaître que les Américains ont pleinement réussi dans la tâche délicate qu'ils s'étaient imposée. L'arrangement auquel ils s'arrêtèrent, il y a plus d'un siècle, n'a pu encore être surpassé. L'équilibre n'a été obtenu que grâce à un réglage minutieux, exigeant de prendre un peu à celui-ci pour remettre à celui-là, et réciproquement. Il en est résulté un système de contrepoids assez varié. Le veto de l'exécutif n'en constitue qu'une partie, mais c'en est certainement une des parties les plus importantes.

(1) LABOULAYE. — *Questions constitutionnelles*, p. 61.

§ I. — *Aperçu des débats.*

La Convention fédérale se réunit à Philadelphie, pour la première fois, le 14 mai 1787, et termina ses travaux le 17 septembre de la même année. Malgré le secret dont furent enveloppés les débats (1), on peut à grands traits reconstituer la marche suivie dans la discussion du droit de veto (2).

Le 29 mai, jour de l'ouverture effective des travaux sur la Constitution, deux projets sont déposés : celui de Randolph, député de la Virginie, et celui de Charles Pinckney, de la Caroline du Sud. L'un et

(1) On sait en effet qu'un des premiers actes de la Convention fut l'adoption, le 29 mai, d'un règlement d'ordre intérieur qui prescrivait le huis clos des délibérations et exigeait de tous les membres de l'Assemblée le silence le plus absolu sur les résolutions qui pourraient être prises au cours des séances. Ces prescriptions furent scrupuleusement observées. Il en est résulté pendant longtemps une complète incertitude sur la marche des travaux de la Convention. C'est seulement vers 1820 que le gouvernement leva le secret par la publication du *Journal officiel de la Convention*, d'ailleurs peu détaillé. Les autres documents ne sont pas nombreux. Ce sont les notes de Madison (*Madison papers*), publiées en 1840, les notes incomplètes de Yates, délégué du New-York, celles de Rufus King parues en 1894 et aussi une lettre de Luther Martin à la législature de Maryland.

(2) Cette expression « droit de veto », qui est aujourd'hui employée d'une façon courante même aux Etats-Unis, ne fut guère en usage à la Convention. On préférait l'expression « négative » pour désigner le droit de l'exécutif de reviser les actes du législatif.

l'autre se prononcent en faveur du veto, mais ne le conçoivent pas d'une façon identique.

La huitième résolution du plan Randolph était la suivante :

« Résolu que l'exécutif, et un certain nombre de membres du pouvoir judiciaire national, doit former un conseil de revision avec pouvoir d'examiner tout acte de la législature nationale avant qu'il ne soit mis à exécution, et tout acte d'une législature locale lorsque le veto qui pourrait lui être opposé aura abouti d'une façon définitive ; que la désapprobation dudit conseil équivaudra à un rejet, à moins que l'acte de la législature nationale ne soit de nouveau adopté, ou que celui de la législature locale ne soit de nouveau repoussé par — des membres de chaque branche (1) ».

L'article V du projet de Pinckney était ainsi rédigé :

« Tout bill, qui aura été adopté par la législature, sera présenté au Président des Etats-Unis, pour qu'il exerce son droit de revision. S'il l'approuve, il y apposera sa signature, sinon, il le renverra, avec ses objections, à la Chambre dans laquelle il a pris naissance. Si les deux tiers des membres présents de cette Chambre, malgré les objections du Président, se prononcent pour son adoption, il sera renvoyé à

(1) MADISON PAPERS. — Dans *Elliot's Debates*, p. 128.

l'autre Chambre. Si les deux tiers des membres présents de cette seconde Chambre se prononcent également pour son adoption, le bill aura force de loi. Tous les bills envoyés au Président, et non retournés par lui dans — jours, auront force de loi, à moins que la législature, par son ajournement, n'empêche ce retour, auquel cas il n'aurait aucun effet (1) ».

Ce fut le plan de Randolph, appelé aussi plan de Virginie, que l'on choisit pour servir de base aux travaux de l'Assemblée. Autour de ce projet rayonnèrent en quelque sorte les discussions. La question du veto se trouva donc immédiatement posée.

Le mérite de cette initiative ne revient pas tout entier à Randolph. Au moment où il rédigeait sa série de résolutions, Randolph avait été conseillé sur la nécessité du veto par un autre délégué de la Virginie, Madison, comme semble bien l'indiquer une lettre que ce dernier lui adressait le 8 avril précédent. « Il faut, disait-il, que le gouvernement national ait une négative dans tous les cas sur les actes législatifs des Etats, comme le roi de la Grande-Bretagne l'avait autrefois (2). » Cette lettre ne vise qu'une partie du système de Ran-

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 130.

Ce texte est tellement semblable à celui qui fut en définitive adopté par la Convention qu'on s'est demandé s'il n'avait pas été modifié après coup. Cf. MEIGS. — *The growth of the Constitution*, p. 14.

(2) *Elliot's Debates*, t. IV, p. 108.

dolph. Mais l'autre partie, la revision, par le Conseil, des lois de la législature nationale, fut inspirée également par Madison, ce qui explique l'acharnement avec lequel celui-ci défendit à la Convention la huitième résolution du plan de Virginie. Dans tous les cas, si Madison réussit à introduire dans la discussion ce système d'un Conseil en partie exécutif et en partie judiciaire pour reviser les lois, il n'en fut cependant pas l'inventeur. Nous avons déjà trouvé dans la Constitution de New-York cette influence du judiciaire sur la législation, et peut-être faut-il en voir une origine plus lointaine dans le droit, revendiqué autrefois par les Cours anglaises, d'annuler les lois faites dans les colonies américaines.

Le 30 mai, l'Assemblée se transforme en « Comité de toute la Chambre » pour l'examen du projet Randolph. Le 4 juin, la première partie de la huitième résolution vient en discussion. Immédiatement Gerry, de Massachusetts, appuyé par Rufus King, propose de lui substituer la résolution suivante, réservant le droit de revision au seul pouvoir exécutif :

« Résolu que l'exécutif national aura un droit de veto sur tout acte législatif qui, dans la suite, ne sera pas adopté au moins par — de chaque branche de la législature nationale (1). »

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 151.

Et un vote de six Etats contre quatre décide qu'il y a lieu d'examiner cette nouvelle rédaction.

Deux amendements furent alors successivement présentés.

D'abord celui d'Hamilton. Il était très partisan d'un gouvernement central puissant. Secondé par Wilson, il demandait que l'on supprimât de la motion Gerry les mots « qui, dans la suite, ne sera pas adopté au moins par — de chaque branche de la législature nationale », ce qui aurait eu pour effet l'introduction d'un veto absolu. Vigoureusement attaquée par Franklin, Sherman, Madison, Butler et Mason, sa proposition fut unanimement repoussée.

L'amendement de Butler et Franklin n'eut pas plus de succès. Ils désiraient substituer au droit négatif du président un simple droit suspensif, et modifiaient la résolution Gerry de la façon suivante : « Résolu que le pouvoir exécutif national a le droit de suspendre tout acte législatif pendant — jours (1) ». L'unanimité des Etats se prononça également contre ce changement.

On revint alors au texte de la motion Gerry. La partie laissée en blanc fut remplie *sub silentio* par « deux tiers », et la résolution tout entière votée par huit Etats contre deux (2). Mais aussitôt après, Ma-

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 154.

(2) Oui : Massachusetts, New-York, Pennsylvanie, Delaware, Virginie,

dison et Wilson tentèrent un nouvel effort en faveur de la participation du pouvoir judiciaire au droit de veto, suivant le système de la résolution de Randolph. En conséquence, ils demandaient que la motion adoptée soit amendée par l'insertion après « exécutif national » des mots « et un certain nombre de membres du pouvoir judiciaire national ». La discussion fut renvoyée au surlendemain. Le 6 juin, l'amendement fut examiné. Il fut combattu par Gerry, King, Pinckney, Dickinson ; soutenu par Madison, Wilson, Mason, et finalement rejeté par huit Etats contre trois (1).

Le 15 juin, Paterson lit et dépose sur le bureau de l'Assemblée un nouveau plan de gouvernement, que l'on désigne généralement sous le nom de « plan de New-Jersey. » C'était une simple revision des articles de la Confédération. Ce projet, n'admettant pas de pouvoir exécutif, ne comprenait naturellement aucune clause sur le veto. Il fut renvoyé au « Comité de toute la Chambre ».

Caroline du Nord, Caroline du Sud, Géorgie. Non : Connecticut, Maryland. *Ibid.*, p. 155.

La proposition ainsi adoptée est, dans ses traits principaux, celle qui sera insérée dans la Constitution. Cette circonstance qu'elle est presque identique à la clause admise dans le Massachusetts, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, tient certainement à ce fait, que Gerry, qui en fut le promoteur à la Convention, était délégué de cet Etat.

(1) Non : Massachusetts, New-York, Pennsylvanie. Delwaare, New-Jersey, Caroline du Sud, Caroline du Nord, Géorgie. Oui : Connecticut, Maryland, Virginie. *Ibid.*, p. 165.

Quelques jours après, le 18 juin, le colonel Hamilton présente à son tour un projet de Constitution. Dans l'article IV, il accordait sans restrictions un droit de veto au pouvoir exécutif : « Il aura un veto sur toutes les lois ; il fera exécuter les lois définitivement adoptées (1) ».

Ces deux projets ne modifièrent en rien la clause sur le veto déjà adoptée. Le Comité chargea, le 19 juin, Gorham, de Massachusetts, de faire un relevé des résolutions de Randolph telles qu'elles avaient été amendées. La dixième résolution était rédigée dans les termes que nous connaissons déjà : « Résolu que l'exécutif national aura un droit de veto sur tout acte législatif qui, dans la suite, ne sera pas adopté par les deux tiers des membres de chaque branche de la législature nationale (2) ».

La Convention se réunit le 20 juin pour entendre ce rapport et en discuter les articles en séance plénière. Ce ne fut pas avant le 18 juillet que la dixième résolution vint à l'ordre du jour. Elle fut d'ailleurs approuvée *nem. con.* par 4 Etats contre 3 (3).

Cependant, trois jours après, Wilson et Madison faisaient une tentative nouvelle en faveur de leur sys-

(1) *Ibid.*, p. 205.

(2) *Journal of the Federal Convention. Elliot*, T. I, p. 182.

(3) Oui : Massachusetts, Connecticut, Delaware, Maryland. Non : Pennsylvanie, Virginie, Caroline du Sud. Divisé : Caroline du Nord, *Ibid.*, p. 209.

tème et proposaient d'ajouter après « exécutif national » les mots « et le pouvoir judiciaire national suprême ». Un vif débat s'engagea. Ellsworth, Mason, Madison, gouverneur Morris soutinrent la motion. Gorham, Gerry, Strong, Luther Martin, Rutledge y furent opposés. Finalement, elle fut repoussée par 4 Etats contre 3 (1), et la résolution originale donnant à l'exécutif un veto limité, après avoir été remise aux voix, fut unanimement adoptée.

Le 26 juillet, l'examen par l'Assemblée en séance plénière des différents articles du rapport de Gorham était terminé, et la Constitution tracée dans ses lignes essentielles. La Convention décida d'envoyer le résultat de ses délibérations à un « Comité de détail, » chargé, comme son nom l'indique, d'organiser le détail de chaque institution, et elle s'ajourna jusqu'à ce que ce Comité eut terminé ses travaux.

Elle se réunit de nouveau le 6 août. On donna immédiatement lecture du rapport du « Comité de détail. » La section 13 de l'article VI était ainsi conçue :

« Tout bill qui aura été adopté par la Chambre des Représentants et le Sénat devra, pour devenir loi, être présenté au Président des Etats-Unis, afin qu'il exerce

(1) Non : Massachusetts, Delaware, Caroline du Nord, Caroline du Sud.
Oui : Connecticut, Maryland, Virginie. Divisés : Pennsylvanie, Géorgie.
Ibid., p. 214.

son droit de revision. S'il l'approuve, il devra faire connaître son approbation en le signant. Mais si, après l'avoir examiné, le bill lui semble inopportun, il devra le renvoyer avec ses motifs de rejet à celle des Chambres dans laquelle il a pris naissance. Celle-ci devra insérer intégralement les objections dans son journal et remettre de nouveau le bill en discussion. Si, après ce nouvel examen, les deux tiers des membres de cette Chambre, malgré les objections du Président, se prononcent pour son adoption, on devra le transmettre avec les objections à l'autre Chambre qui procédera également à une nouvelle discussion, et, s'il est approuvé par les deux tiers des membres de cette Chambre, il deviendra loi. Mais, dans tous ces cas, les votes des deux Chambres devront être donnés par oui et par non, et les noms des personnes votant pour ou contre le bill seront insérés au journal respectif de chaque Chambre. Si le bill n'est pas renvoyé par le Président sept jours après qu'il l'aura reçu, il deviendra loi, à moins que la législature, en s'ajournant, n'empêche ce renvoi, auquel cas il n'aura pas force de loi (1). »

Ce paragraphe vint en discussion le 15 août. Mais avant, dès le 7 août, au moment du débat sur l'article 3 établissant que « le pouvoir législatif est confié

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 373.

à un Congrès qui comprend deux Chambres distinctes et séparées : une Chambre des représentants et un Sénat », Reed demanda que l'on insérât après « Sénat » les mots « soumis à la négative ci-après organisée », et il se proposait d'accorder à l'exécutif un veto absolu. Malgré l'appui du gouverneur Morris, un vote de neuf Etats contre un, le Delaware, repoussa cette tentative (1).

Le 15 août, après que l'article 6 contenant la clause fondamentale sur le veto eut été mis en délibération, Madison, pour la troisième fois, s'efforça de faire prévaloir son système d'un conseil de revision des lois, à la fois exécutif et judiciaire, et, dans ce but, proposa l'amendement suivant :

« Tout bill qui sera adopté par les deux Chambres doit, pour devenir loi, être présenté séparément au Président des Etats-Unis et aux juges de la Cour suprême pour qu'ils l'examinent. Si, après cet examen, ils l'approuvent, ils doivent faire connaître respectivement leur approbation en le signant. Mais s'il semble inopportun soit à l'un de ces organes, soit aux deux, pour devenir loi il devra être envoyé, avec les objections qu'on lui oppose, à celle des Chambres dans laquelle il a pris naissance. Celle-ci insérera intégralement les objections dans son journal et remet-

(1) *Ibid.*, p. 385.

tra le bill en discussion. Si ce bill est ensuite adopté par cette Chambre, à la majorité de deux tiers, — au cas de rejet par l'un seulement des deux éléments du Conseil, le Président ou la majorité des juges —, et à la majorité de trois quarts, s'il a été rejeté par les deux à la fois, il sera envoyé à l'autre Chambre qui le remettra également en discussion. S'il y obtient la majorité des deux tiers, ou des trois quarts, suivant le cas, il deviendra loi. »

Cette fois, pas plus que précédemment, Madison ne réussit. Après une discussion à laquelle prirent part Wilson et Mercer d'un côté, Charles Pinckney, Gerry et Sherman de l'autre, la motion tomba sur un vote hostile de huit Etats (1). Ce nouvel insuccès détermina Madison à abandonner son projet d'une façon définitive.

Il semblait qu'il ne restait plus qu'à adopter purement et simplement l'article tel que le Comité de détail l'avait présenté. On décida néanmoins qu'il n'était pas encore temps de clore la discussion. Deux amendements furent alors proposés et votés dans cette même séance du 15 août. Sur l'initiative de Williamson « trois quarts » fut substitué à « deux tiers » comme majorité nécessaire dans les Chambres pour

(1) Non : New-Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New-Jersey, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Géorgie. Oui : Delaware, Maryland, Virginie. *Ibid.*, pp. 428, 429.

vaincre le veto présidentiel (1). L'autre amendement accorda au pouvoir exécutif « dix jours (les dimanches exceptés) » à la place de « sept » pour retourner les projets de loi (2).

Madison, dans le but d'éviter que le Corps législatif ne tournât l'obstacle du veto en votant des résolutions qui ne porteraient pas le nom de bills, fit à ce moment remarquer qu'il serait peut-être utile d'insérer les mots « ou résolution » après « bill », au commencement de l'article, avec une exception pour les votes concernant l'ajournement des Chambres. C'était une modification très sage du texte. Elle fut cependant écartée par 8 Etats contre 3 (3). Il faut vraiment croire que le patronage de Madison était funeste, même aux meilleures mesures, car le lendemain, 16 août, la même proposition, présentée par Randolph sous une autre forme, fut votée à l'unanimité des Etats moins un. Cette motion était rédigée dans les termes suivants :

« Tout ordre, résolution, ou vote, pour lequel le

(1) Oui : Connecticut, Delaware, Maryland, Virginie, Caroline du Nord, Caroline du Sud, 6. Non : New-Hampshire, Massachusetts, New-Jersey, Géorgie : 4. Divisé : Pennsylvanie.

(2) Oui : Connecticut, New-Jersey, Pennsylvanie, Delaware, Maryland, Virginie, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Géorgie, 9. Non : New-Hampshire, Massachusetts, 2. *Ibid.*, p. 431.

(3) Non : New-Hampshire, Connecticut, New-Jersey, Pennsylvanie, Maryland, Virginie, Caroline du Sud, Géorgie. Oui : Massachusetts, Delaware, Caroline du Nord.

concours du Sénat et de la Chambre des représentants peut être nécessaire (sauf sur une question d'ajournement et dans les cas ci-après mentionnés), doit être présenté au Président, afin qu'il exerce son droit de revision. Il ne pourra recevoir son exécution que s'il est approuvé par lui. Sinon, il devra être de nouveau adopté par le Sénat et la Chambre des représentants suivant les règles prescrites pour les bills (1).»

Ce paragraphe fut annexé à la suite de l'article sur le veto amendé comme nous le savons.

C'est dans ces termes que cet article fut envoyé à un « Comité de revision », le 10 septembre, en même temps que le reste du plan de constitution. Il en revint, le 12, sans avoir subi de modifications autres que des modifications de rédaction.

Mais ce même jour, Williamson, à la Convention, fit rétablir la majorité des deux tiers, qui avait été précédemment remplacée par celle des trois quarts. On a vu que c'était déjà Williamson qui avait obtenu le changement de deux tiers en trois quarts. — C'est là une particularité curieuse de ces débats. Ce député, s'étant convaincu, dans la suite, qu'il était dans l'erreur, avait eu à cœur de réparer sa méprise (2). Ce

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 431.

(2) Randolph, le 10 septembre, avait signalé la nécessité de cette rectification.

qui est non moins remarquable, c'est que le même vote de six Etats contre quatre, qui avait décidé le changement, rétablit l'ancien état de choses.

Le dernier amendement présenté fut encore une proposition de Madison, exceptant du délai de dix jours, accordé au Président pour le renvoi des projets de loi, le jour de la réception du bill. Mais l'Assemblée était pressée d'en finir. La motion ne fut pas mise en délibération (1).

La Constitution fut adoptée et signée par les membres de la Convention fédérale le 17 septembre. Le droit de veto du pouvoir exécutif était en définitive ainsi organisé :

Art. I, sect. VII, §§ 2 et 3 ;

« Tout bill, qui aura été adopté par la Chambre des représentants et le Sénat, devra, pour devenir loi, être présenté au Président des Etats-Unis. S'il l'approuve, il le signera. Sinon, il le retournera avec ses objections à la Chambre dans laquelle il aura pris naissance. Celle-ci devra insérer intégralement ses objections dans son journal et remettre de nouveau le bill en discussion. Si, après ce nouvel examen, les deux tiers des membres de cette Chambre se prononcent pour son adoption, on devra le transmettre avec les objections à l'autre Chambre qui procèdera également à une nouvelle discussion, et, s'il est approuvé

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*,

par les deux tiers des membres de cette Chambre, il deviendra loi. Mais, dans tous ces cas, les votes des deux Chambres devront être donnés par oui et par non, et les noms des personnes votant pour ou contre le bill seront insérés au journal respectif de chaque Chambre. Si le bill n'est pas renvoyé par le Président dans les dix jours (les dimanches exceptés) après qu'il l'aura reçu, il deviendra loi comme s'il l'avait signé, à moins que le Congrès, en s'ajournant, n'empêche ce renvoi, auquel cas il ne deviendra pas loi.

« Tout ordre, résolution, ou vote, pour lequel le concours du Sénat et de la Chambre des représentants peut être nécessaire (sauf sur une question d'ajournement), doit être présenté au Président des Etats-Unis. Il ne pourra recevoir son exécution que s'il est approuvé par lui. Sinon, il devra être de nouveau adopté par les deux tiers des membres du Sénat et de la Chambre des représentants, suivant les règles prescrites pour les bills (1). »

La Constitution n'avait pas encore force de loi dans l'Union des Etats. Les articles de la Confédération avaient en effet prévu qu'aucune modification ne pourrait être apportée à l'arrangement qu'ils stipulaient sans être approuvée par le Congrès, et ratifiée ensuite par les législatures des Etats (article XIII).

(1) PERLEY POORE. — *The federal and state constitutions*, T. I, p. 15.

En conséquence, la Constitution fut envoyée au Congrès ; elle y obtint assez facilement l'unanimité des suffrages, le 28 septembre.

Dans les Etats, les débats eurent plus d'importance et durèrent longtemps. En ce qui concerne spécialement les délibérations sur le droit de veto, on n'en trouve guère de relations que pour la Pennsylvanie, où Wilson défendait la clause de la Constitution attaquée par Smilie (séances des 1^{er} et 4 décembre 1787), et dans la Caroline du Nord, où le même débat était engagé entre Iredell et Lancaster (séances des 28 et 30 juillet 1788 (1)).

La nouvelle Constitution fut ratifiée par tous les Etats. Mais certaines ratifications se firent longtemps attendre. Celle du Rhode-Island ne parvint au Congrès que le 29 mai 1790. Bien que les articles de la Confédération exigeassent l'approbation de tous les Etats, la Convention avait décrété qu'une majorité de neuf Etats serait suffisante. Le 21 juin 1788, le Congrès reçut la neuvième ratification, celle du New-Hampshire. La Constitution fut mise en vigueur le 4 mars 1789.

(1) *Elliot's Debates*, II, pp. 447, 472, t. IV, pp. 74, 215.

§ II. — *Les différentes thèses soutenues* (1).

D'après ce qui précède on voit que la nécessité d'un veto ne fut pas sérieusement mise en doute. Seul le projet de Paterson l'excluait, parce qu'il excluait de la Constitution le pouvoir exécutif. Mais après l'expérience malheureuse de la Confédération, on sait qu'il avait paru au contraire indispensable d'organiser un exécutif possédant une autorité effective. L'opinion de Paterson eut peu de partisans. Tous les autres projets instituaient un organe exécutif et lui avaient, sans hésitation, conféré un droit de veto.

Cet accord presque unanime en faveur de cette attribution était en partie le résultat de causes historiques : l'exemple si puissant de la Grande-Bretagne ; l'habitude qu'on en avait eu déjà dans les colonies, qui, malgré tout, appelait l'attention des esprits à l'examen de cette institution ; et aussi l'exem-

(1) L'argumentation pour ou contre les différents systèmes proposés est exposée non seulement dans les relations des débats précédemment mentionnées, mais dans un certain nombre d'écrits sur la Constitution parus à cette époque. Le plus important de beaucoup est le « *Federalist* », collection d'articles tout en faveur du projet de la Convention publiés dans quelques journaux, principalement le « *Independent Journal* » et le « *New-York Packet* », en 1787-88, au moment où l'on discutait dans les Etats sur la ratification de la Constitution. Ils étaient rédigés par Alexander Hamilton, John Jay et James Madison.

ple plus récent de deux Etats, qui montrait quel parti habile on pouvait tirer de ce droit. Mais c'était aussi et surtout le résultat des excellents arguments invoqués en sa faveur et que nous allons résumer.

La Constitution fut avant tout basée sur le principe de la séparation des pouvoirs. La première résolution adoptée par la Convention fédérale stipulait qu' « un gouvernement national doit être établi et consister dans un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire ». Et les discours sont nombreux dans l'Assemblée prouvant que la confusion de ces pouvoirs dans les mêmes mains aboutit à la tyrannie. C'était l'application stricte de la théorie de Montesquieu : « Lorsque, dans la même personne, ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce que l'on peut craindre que le même monarque, ou le même Sénat, ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement (1) ».

Mais comment fixer cette séparation ? Suffira-t-il de marquer dans la Constitution les limites assignées aux différents pouvoirs ? Sera-t-on satisfait parce que, sur un parchemin, les trois organes auront été déclarés distincts ? La véritable indépendance implique

(1) MONTESQUIEU. — *Esprit des lois*, II, p. 294. — *The Federalist*, n° 47, p. 301.

le droit de surveiller les empiètements d'autrui et de se défendre. « Il faut donner à ceux qui exercent les différents pouvoirs des moyens suffisants et un intérêt personnel pour résister aux usurpations (1). » Il en ressort qu'un contrôle mutuel est nécessaire. Tel fut le raisonnement des constituants de Philadelphie. C'est pourquoi on a pu dire justement qu'aux Etats-Unis « la théorie de la séparation des pouvoirs se trouve en même temps poussée à l'extrême et méconnue (2) ».

Le pouvoir législatif a particulièrement une tendance à étendre la sphère de son activité. Cela tient à ce que ses droits ne peuvent être définis que d'une façon générale. D'autre part, une Assemblée se rend difficilement compte des suites de sa décision, et ne peut toujours juger si elles n'excéderont pas son pouvoir. Enfin, son droit d'imposition et son influence sur la rétribution des fonctionnaires lui donnent un grand ascendant sur les autres pouvoirs (3). La division de la législature en deux Chambres de composition et de recrutement distincts est déjà sans doute une garantie de modération. Mais ce n'est pas assez. Un veto sur ses décisions, exercé en dehors

(1) *The Federalist*, n° 51, p. 322.

(2) DUC DE NOAILLES. — *Cent ans de République aux Etats-Unis*, t. II, p. 77.

(3) *The Federalist*, n° 48, p. 310.

de son sein, constituera un frein efficace et rapide contre tout excès. C'est dans ces termes que la question était présentée.

Ainsi, on invoquait tout d'abord, en faveur de ce droit, qu'il serait une arme constitutionnelle accordée au pouvoir exécutif pour la conservation de ses propres prérogatives. « Autrement, disait-on, il se verrait dépouiller insensiblement de son autorité par des résolutions successives, ou anéanti par une seule décision, et, de toute manière, les deux pouvoirs se trouveraient bientôt confondus dans les mêmes mains (1). »

Le second objet du droit de veto, dans l'esprit des fondateurs de la Constitution, était de soumettre la législation à un examen supplémentaire, après celui des deux Chambres ; et ainsi d'empêcher l'adoption de lois mauvaises. « Il mettra la nation en garde contre les effets de l'esprit de faction, de la précipitation et de toute impulsion contraire à l'intérêt public que la majorité du corps législatif peut recevoir (2). »

Ces raisonnements étaient cependant contestés par quelques-uns.

Contre le premier argument, Bedford se contentait d'affirmer qu'il serait suffisant de marquer dans la Constitution les limites à l'autorité législative, pour

(1) *The Federalist*, n° 73, p. 458.

(2) *Ibid.*, n° 73, p. 457.

donner toute la sécurité désirable aux droits des autres départements (1). Nous savons déjà ce qu'il faut penser de cette observation. Nous n'avons pas à y revenir.

Mais les objections au second argument étaient plus nombreuses et plus délicates : Bedford alléguait que les représentants du peuple étaient les meilleurs juges de l'intérêt de celui-ci, et ne devaient être soumis à aucun contrôle extérieur, mais que la division de la législature en deux branches assurerait un contrôle suffisant (2). — Sherman pensait qu'il était illogique de présumer chez un homme seul plus de sagesse que dans une collectivité ; que rien ne justifiait cette vertu supérieure que l'on supposait au Président (3). — Enfin on faisait encore ressortir que, s'il est vrai que le pouvoir exécutif empêchera quelquefois des lois mauvaises d'aboutir, il est probable que de bonnes lois subiront le même sort (4).

On répliquait aux deux premières objections qu'il ne s'agit pas d'accorder au pouvoir exécutif une supériorité quelconque sur le pouvoir législatif. Mais celui-ci peut se tromper, il n'est pas infailible. Des décisions peuvent être prises à la hâte, sans avoir été

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 153.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*, p. 152. — *The Federalist*, n° 73, p. 458.

(4) *The Federalist*, n° 73, p. 439.

suffisamment réfléchies. Une Assemblée peut se laisser entraîner par la passion, subir l'influence prépondérante d'un parti. L'acte législatif, qui aura été examiné de nouveau par un organe différent et placé dans une situation différente, échappera à ces défauts. La même erreur ou la même influence s'étendront difficilement à la fois sur toutes les parties du gouvernement (1). L'erreur sera corrigée facilement, si elle est causée par une simple inadvertance. Elle pourra l'être aussi même au cas d'ignorance, car le pouvoir exécutif centralise les informations les plus complètes sur la situation de l'Etat. La passion sera écartée, parce qu'il examinera la question avec calme et sang-froid, lorsque l'agitation législative aura cessé (2). Les collectivités, observait en outre Franklin, se laissent aller à commettre des iniquités plus facilement qu'un seul individu, parce que la responsabilité se trouve partagée entre un grand nombre de personnes et que la part qui en revient à chacun est, en somme, minime. Le pouvoir exécutif, qui a été remis entre les mains d'un homme seul, supporte au contraire tout le poids de la responsabilité. Et qu'on ne dise pas que le veto, dans ces circonstances, porte atteinte à l'indépendance de la représentation populaire : le Président lui aussi représente le peuple, mais

(1) *The Federalist*, n° 73, pp. 438 et 439,

(2) Wilson en Pennsylvanie, dans *Elliot's Debates* t. II, p. 447.

il le représente dans son unité, tandis que le corps législatif en réunit surtout les éléments disparates et les intérêts locaux (1). — Madison faisait remarquer qu'il y avait généralement dans les Assemblées législatives certaines minorités intéressantes; qu'il était injuste que le parti de la classe pauvre, par exemple, ou celui de certaines sectes religieuses, fût constamment sacrifié à la majorité riche, ou à la secte la mieux représentée; que, dans ce cas, le droit de veto constituerait une protection pour ces minorités, parce que le pouvoir exécutif, ayant tous les regards portés sur lui, se soucierait surtout de ne négliger aucun intérêt (2).

La troisième objection, à savoir que le veto pourrait quelquefois s'attaquer à de bonnes lois, n'était pas dénuée de fondement. On le reconnaissait. Malgré toutes les garanties de savoir et d'impartialité qu'offrirait le pouvoir exécutif, une défaillance est possible. Mais de deux maux il faut choisir le moindre. Il est moins dangereux de rejeter une bonne loi que d'en adopter une mauvaise. Il vaut mieux priver un édifice de réparations que pratiquer sur lui des manœuvres destructives, et il y a tout avantage à sacri-

(1) Cet argument eut surtout de la force lorsque la Convention abandonna le projet d'élection du Président par la législature pour adopter l'élection directe par le peuple.

(2) *Rufus King's notes of the Constitutional Convention.*

fier quelques bonnes lois pour être débarrassé d'un grand nombre de mauvaises. D'ailleurs, le corps législatif a généralement une tendance à faire plutôt trop de lois que trop peu, ce qui cause l'incohérence de la législation. Le veto, s'appliquât-il quelquefois mal à propos, aura toujours cet avantage de maintenir la stabilité dans le système législatif (1).

On faisait encore valoir, en faveur de la prérogative du pouvoir exécutif, qu'elle aurait sur les mauvaises lois un effet non seulement répressif, mais préventif. La seule crainte d'une opposition empêchera bien des tentatives coupables de la législature (2).

Enfin, tandis que certains adversaires du veto redoutaient que ce droit fût trop fréquemment exercé, d'autres craignaient qu'il ne le fût pas assez et par cela même inutile.

A la première observation, on répondait que l'abus n'était pas à craindre, parce que, dans un gouvernement libre, la supériorité du pouvoir législatif est telle que l'exécutif n'engagera la lutte qu'à bon escient; qu'il agira dans tous les cas avec une grande prudence. On ajoutait que, même en Angleterre, qui possède cependant un gouvernement monarchique, par conséquent très fort, le roi n'avait pas usé de son

(1) *The Federalist*, n° 73, p. 439.

(2) *Ibid.*, p. 461.

droit de veto depuis quatre-vingts ans, dans la crainte de s'attirer le mécontentement de la nation ; il avait préféré user de moyens indirects pour faire prévaloir sa volonté. A plus forte raison, l'exécutif aux Etats-Unis, qui est élu par le peuple et doit se représenter devant lui au bout de peu d'années, hésitera-t-il dans son opposition (1).

On est donc assuré d'une grande modération de sa part. Mais il ne faut pas, passant à un autre extrême, soutenir que le veto ne sera jamais exercé ; qu'il constitue une prérogative en réalité absolument inefficace. « Dans le cas pour lequel il a été principalement adopté, disait le *Federalist*, celui d'une attaque directe contre les droits constitutionnels du pouvoir exécutif, ou encore dans le cas où l'intérêt public serait évidemment et manifestement sacrifié, un homme d'une fermeté ordinaire emploierait les moyens de défense que lui confie la Constitution, il ne se déroberait ni à son devoir, ni à sa responsabilité. Dans le premier cas, son courage sera soutenu par son propre intérêt ; dans le second, par l'espoir que sa conduite sera ratifiée par ses commettants. Ceux-ci, évidemment, dans les cas douteux, ont une tendance naturelle à prendre parti pour le corps législatif, mais, lorsque la situation est bien définie, ils ne se laissent pas égarer par la partialité.

(1) *The Federalist*, n° 73, pp. 459, 450.

Je me suis placé au point de vue d'un magistrat qui ne posséderait qu'une dose médiocre de fermeté. Mais il y a des hommes qui, en toutes circonstances, ont le courage de faire leur devoir, quoiqu'il arrive (1) ».

Le principe du veto fut, nous le savons, facilement admis. Les arguments ci-dessus ne font pas l'objet à la Convention d'une discussion suivie et spéciale. Lorsqu'on les invoque, c'est surtout pour les tourner à l'avantage du système particulier que l'on défend. Le débat, en effet, porta principalement sur la question de savoir si le veto serait absolu ou limité et, dans ce dernier cas, comment il conviendrait d'organiser la limitation.

La solution qui se présente le plus naturellement à l'esprit est tout d'abord celle du veto absolu, c'est-à-dire intransigeant et définitif. On soutint, en effet, que ce caractère d'inflexibilité était la condition indispensable pour obtenir, d'une façon certaine, les avantages que l'on attend de cette institution. « De deux choses l'une, disait le gouverneur Morris, ou on ne fait pas de lois dangereuses d'aucune sorte, en ce cas il est inutile d'établir un frein à la législation, ou on en fait — et c'est cette dernière hypothèse qui est la vraie — alors un frein puissant s'impose (2). » Il

(1) *The Federalist*, n° 73, p. 460.

(2) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 345.

n'y a pas de demi-mesures. La loi est mauvaise, on doit l'écarter radicalement. Si l'on veut, d'autre part, que le veto ait un effet préventif, il faut qu'il soit redouté, qu'il soit insurmontable.

Mais, pour beaucoup, cette façon d'envisager la question ne pouvait avoir que des conséquences désastreuses. On avait trop souffert, au temps des colonies, du caractère absolu du veto (1). Il est bon sans doute de contenir la fougue du corps législatif, mais il ne faut pas, d'autre part, accorder à l'exécutif un trop grand pouvoir dont il pourrait abuser. L'histoire nous fournit des exemples de la tendance du pouvoir exécutif à accroître sa puissance pour aboutir à la monarchie ou à la dictature. Le cas s'en est présenté notamment en Angleterre et aux Pays-Bas (2). « Pourquoi, disait Butler, ne pourrions-nous pas voir un Catilina, ou un Cromwell, surgir dans ce pays aussi bien qu'ailleurs. » « Si l'on admet le droit de veto absolu, disait, d'autre part, le colonel Mason, nous sommes en train de paver le chemin vers la monarchie héréditaire. » (3)

Les partisans du veto absolu s'efforçaient de réfuter ces raisonnements. Ce qui s'est passé aux colonies n'est pas de nature à se renouveler : l'exécutif

(1) Franklin à la Convention. MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 152.

(2) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 154.

(3) *Ibid.*, p. 153.

sera dorénavant nommé par le peuple, circonstance qui constitue toujours une garantie, et les difficultés qui surgissent le plus souvent à l'occasion de la rémunération du gouverneur seront évitées si l'on fixe à l'avance, comme on l'a proposé, le traitement du Président (1). — Le danger est loin d'être aussi grand qu'on l'a présenté. N'est-ce pas, en effet, un veto absolu que possède le roi de la Grande-Bretagne ? On sait cependant qu'il n'en a pas fait usage depuis la Révolution (2). Mais Franklin faisait aussitôt remarquer que cette disparition de l'exercice du veto en Angleterre était due à un état de choses spécial qui n'était certes pas à envier à ce gouvernement. Le Parlement agit conformément à la volonté du roi et des ministres, grâce aux présents et aux sommes d'argent qui sont offerts à ses membres par la Couronne (3). L'exercice de veto est inutile. Mais cela ne prouve rien en faveur du veto absolu. Si le roi ne l'exerce pas, c'est parce qu'il possède d'autres moyens moins irritants d'atteindre le même but.

Ou le droit de veto absolu sera exercé résolument, et on sait tout ce qu'on peut en craindre, ou bien on hésitera à s'en servir à cause de sa rigueur et du

(1) *Ibid.*

(2) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p, 151.

(3) Un autre moyen employé par la couronne, pour se constituer une majorité favorable au Parlement, a consisté dans la création par elle d'un certain nombre de pairs de son choix. *Elliot's Debates*, t. II, p. 472.

trouble qu'il ne manquerait pas de causer dans le pays, alors on peut redouter un procédé analogue à celui du gouvernement anglais pour le remplacer, et si, par bonheur, ce procédé n'était pas employé, le veto absolu non exercé est inutile (1).

Ce système avait donc principalement l'inconvénient d'établir un contrôle trop énergique sur les actes législatifs, ce qui ne se justifie pas dans un gouvernement démocratique, où la législature, comme le disait Gerry, se compose des hommes les plus dignes de la confiance de la nation. On a reconnu, il est vrai, la nécessité de ramener le corps législatif dans la bonne voie, lorsqu'il s'en écarte, mais cela ne veut pas dire qu'il faille annihiler son action et lui substituer une autorité qui deviendrait la loi. Le veto bien entendu doit se borner à assurer la maturité de réflexion nécessaire aux délibérations en retardant l'adoption définitive du bill, afin d'avoir la certitude que la décision est conforme à la volonté constante du peuple ; dans ces conditions, il n'y a pas violation du principe de la séparation des pouvoirs. En outre, ayant un effet aussi modéré, on peut être certain que ce droit sera employé souvent et d'une manière utile. « Moins ce moyen sera violent, plus il sera facile à exercer et efficace dans la pratique (2) ».

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 152. — *Federalist*, n° 51, p. 324.

(2) *The Federalist*, n° 73, p. 461.

C'était la théorie du veto limité sur laquelle plusieurs propositions furent basées :

D'abord, celle du veto purement suspensif qui consistait simplement à différer l'exécution d'un acte législatif pendant un certain temps. Mais Gerry fit observer que « le droit suspensif pouvait produire tout le mal que l'on craignait d'une négative sur des lois utiles, sans répondre au but salulaire de mettre un frein aux lois injustes ou imprudentes (1) » et on ne s'attarda pas plus longtemps à cette solution.

Plus discutées furent les deux propositions qui exigeaient une nouvelle délibération sur le bill auquel le veto était opposé, avec une majorité spéciale pour son adoption définitive. C'était le système adopté déjà dans le New-York et le Massachusetts. Ces deux propositions différaient sur le point qui, précisément, différenciail la clause du veto dans ces deux Etats : accorderait-on ce droit au pouvoir exécutif seul, ou ne convenait-il pas de lui adjoindre, pour l'exercice de cette attribution, un certain nombre de magistrats de l'ordre judiciaire ?

C'est sur ce point que paraissent surtout avoir porté les débats.

Madison et Wilson, les principaux défenseurs du

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 154.

projet d'associer quelques juges au Président pour former un Conseil de revision des lois, faisaient valoir en faveur de leur système différentes raisons :

Nous nous sommes tous mis d'accord, disaient-ils, pour reconnaître que le pouvoir exécutif a besoin d'être protégé contre les empiètements du législatif, mais on semble oublier qu'un autre grand pouvoir de l'Etat, le pouvoir judiciaire, a les mêmes sujets de crainte à l'égard de la législature. N'est-il pas équitable qu'il soit admis également à exercer sa surveillance ? (1)

Mais alors même que l'on n'aurait en vue que le seul intérêt de l'exécutif, la clause présenterait la plus grande utilité. Elle donnerait au Président la confiance et la fermeté nécessaires à l'exercice du droit de revision. Le pouvoir exécutif a été remis entre les mains d'un magistrat unique. Mais on a fait remarquer déjà qu'il était téméraire de supposer chez lui seul plus de sagesse que dans une assemblée tout entière ; qu'en outre cette prééminence accordée à un citoyen était contraire à la nature du gouvernement républicain. Nous ajouterons que, s'il est seul et isolé, le titulaire du pouvoir exécutif pourra parfois douter de ses propres forces. Quel que soit son mérite personnel, le Président sera fréquemment attaqué. Il y aura toujours des compétiteurs à sa fonction,

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 345.

évincés et envieux, qui lui feront systématiquement de l'opposition. Influencées par ces contradicteurs, ses convictions pourront être ébranlées, ainsi que ses résolutions. Sa fermeté a besoin d'être soutenue. Enfin, il faut bien le dire, le traitement du Président ne sera pas tellement considérable qu'il puisse écarter toute tentative de corruption (1). Tous ces dangers, nous les éviterons en joignant au Président un certain nombre de juges pour l'exercice du droit de révision.

Cette collaboration sera des plus profitables. Le côté pernicieux d'un projet de loi, qui pourrait échapper au Président, ne saurait passer inaperçu à tous les membres du Conseil. L'adjonction des juges à l'exécutif constituera une garantie supplémentaire contre l'adoption de mesures imprudentes ou injustes. Et puis surtout, cet élément judiciaire apportera dans la confection des lois le caractère systématique qui lui est propre et des qualités de perspicacité et de précision qui manquent trop souvent à nos Codes (2).

Enfin, comme on se croyait obligé d'appuyer toute innovation sérieuse sur un précédent tiré de la

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 164.

(2) *Ibid.*, p. 345. — En ce qui concerne cette dernière remarque, Gerry, hostile au projet en discussion, faisait observer qu'il serait préférable de nommer, comme en Pennsylvanie, quelques personnes de compétence spéciale chargées de préparer les lois.

Constitution anglaise, on le cherchait, et on ne manquait pas de le trouver. Les juges, en Angleterre, prenaient une grande part à la législation. Est-ce que le tribunal suprême n'était pas constitué par la Chambre des Lords, une des branches de la législature ? Rien ne s'opposait, d'autre part, à ce que des magistrats de carrière fussent membres du Parlement et même du Conseil privé, où ils pouvaient directement conseiller l'exécutif, et, en fait, le cas en était fréquent.

En résumé, une association des juges au droit de revision, suivant l'expression de Madison, « doublerait l'avantage et diminuerait le danger ».

Cependant, beaucoup y voyaient plus de dangers que d'avantages, et des objections très puissantes furent formulées :

Ce système, disait-on, opère une véritable confusion des pouvoirs, contraire au principe de Montesquieu, et qui, dans l'espèce, aura de grands inconvénients. Les interprètes des lois se trouvent transformés en législateurs, et leur indépendance est, par ce fait, atteinte. Lorsque le juge appliquera la loi, il sera dominé par un préjugé résultant de l'opinion qu'il se sera faite en participant à sa confection. Il est mauvais également que les fonctionnaires de l'ordre judiciaire s'occupent de politique ; et pourtant, ils se trouveront forcément initiés aux vues poli-

tiques du Président. On peut craindre qu'il ne se forme petit à petit une combinaison dangereuse entre les deux pouvoirs, une coalition offensive et défensive de l'exécutif et du judiciaire contre la législature. Il est bien imprudent aussi « de placer les juges en telle posture qu'ils seront ou corrompus, ou influencés, par le pouvoir exécutif (1) ».

Ne faisons pas dévier la question. « L'objet du veto est simplement d'assurer le département exécutif contre les empiètements législatifs. L'exécutif, par conséquent, qui est le mieux placé pour connaître ses droits doit seul avoir le droit de les défendre (2). » Ce n'est pas sans raison que l'on a préféré l'unité du pouvoir exécutif. On aurait pu — cela a d'ailleurs été proposé — instituer un Conseil exécutif et réaliser, d'une façon plus simple, une grande partie des avantages que l'on attend d'une association de juges au Président (3). Mais on a pensé qu'en faisant reposer toute la charge du pouvoir sur une seule tête, on serait assuré d'une plus grande impartialité et qu'en tout cas la responsabilité ne pourrait être éludée. Cette raison s'applique avec la même force pour l'exercice du droit de revision que pour l'exercice des attributions proprement exécutives.

(1) *The Federalist*, p. 462. — MADISON PAPERS. — *Passim*.

(2) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 345.

(3) *Ibid.*, p. 165.

Nous avons plus de confiance dans la décision du Président, qui agira de son propre chef et suivant sa conscience, que s'il est couvert par une collaboration et séduit par les sophismes des juges (1). Libre à lui, s'il le veut, de prendre à titre consultatif leur avis, comme celui des autres fonctionnaires des différents départements.

Sous prétexte d'établir l'égalité de droits entre les deux pouvoirs exécutif et judiciaire, il semble bien qu'on favorise singulièrement ce dernier : 1° En réalité, on lui accorde une double négative, puisque les juges ont déjà en qualité d'interprètes le droit de retenir les lois inconstitutionnelles (2). Dans leur propre intérêt, limitons leur puissance à ce dernier droit. « Il est nécessaire que le pouvoir judiciaire ait la confiance du peuple ; cette confiance sera bientôt perdue si l'on emploie les juges à s'opposer aux mesures populaires prises par la législature. » 2° Comment ne voit-on pas que, dans le Conseil de revision proposé, les juges étant en majorité de beaucoup, le droit de veto sortira des mains de l'exécutif, « et au lieu d'aider celui-ci à se défendre, ce droit aidera les juges à le sacrifier (3) ».

Malgré la force de ces arguments, les défenseurs

(1) *Ibid.*

(2) MADISON PAPERS, p. 346.

(3) *Ibid.*, p. 348.

de l'amendement Madison ne se rebutaient pas. Avec une grande énergie ils s'appliquaient à les réfuter de point en point :

On allègue, pour combattre l'association des juges au Président dans l'exercice de sa négative, que le pouvoir judiciaire doit rester séparé et distinct des autres pouvoirs. Cette objection ne mérite pas d'être considérée sérieusement. On sait dans quelle mesure mitigée il faut entendre cette maxime. Si cette raison avait quelque poids, elle s'appliquerait aussi bien au droit de revision de l'exécutif qu'à celui du pouvoir judiciaire (1). — La crainte que l'on pourrait avoir que le juge ne soit impressionné, dans l'interprétation des lois, par l'avis qu'il aura pu émettre sur elles, est mieux fondée. Cependant, elle est bien atténuée, si l'on réfléchit que le résultat de l'amendement sera justement de diminuer, dans une très grande proportion, le nombre des lois ambiguës pouvant laisser place à un préjugé du juge, parce qu'il aura été consulté sur elles et qu'elles auront été rédigées avec une précision qui évitera les discussions d'interprétation. — On semble redouter que, par leur union, une puissance trop considérable soit accordée aux deux pouvoirs exécutif et judiciaire. Nous croyons que, s'il y a un danger à craindre, c'est

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 166.

que, malgré leur coopération, ces deux branches du gouvernement soient encore trop faibles pour combattre les empiètements du corps législatif (1). L'histoire nous a montré quelle force envahissante possède dans tous les Etats la législature. Les digues qu'on lui oppose ne sauraient être trop résistantes. — Qu'on ne dise pas non plus que nous octroyons aux juges un veto qui fera double emploi. Ils ont bien sans doute le droit d'écarter les lois inconstitutionnelles, mais les lois peuvent être imprudentes, injustes, dangereuses, destructives même, sans être inconstitutionnelles. Sur ces lois, la révision du pouvoir judiciaire s'exercera utilement (2). — C'est une erreur de croire et d'affirmer que le seul objet du veto est de sauvegarder les droits de l'exécutif, il doit sauvegarder tous les droits du peuple, y compris ceux du pouvoir judiciaire. Enfin, si l'on craint la suprématie de l'élément judiciaire dans le Conseil de révision, bien que l'inconvénient signalé soit compensé largement par les avantages qu'on en retirerait, un règlement de détail sur la distribution des votes y remédierait facilement.

La thèse de Madison, plusieurs fois présentée, fut constamment repoussée. On opta pour un veto conditionnel entre les mains du Président seul.

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, p. 345.

(2) *Ibid.*, pp. 344, 347.

Mais comment organiserait-on la limitation de ce droit ? Sur ce sujet, on put assez rapidement se mettre d'accord. On admit que les lois, qui auraient été frappées de veto, seraient soumises à une nouvelle délibération des Chambres, et que l'on exigerait, pour son adoption définitive, une majorité plus forte. La difficulté porta seulement sur le point de savoir si cette majorité serait de trois quarts, ou seulement de deux tiers.

Les partisans d'un veto énergique tenaient naturellement pour les trois quarts. Le gouverneur Morris remarquait qu'il était de l'intérêt des Etats éloignés de préférer la majorité la plus forte, car leurs représentants seront fréquemment absents, et ils ne veulent pas que des lois nouvelles soient faites sans leur participation. D'ailleurs, on avait l'expérience dans l'Etat de New-York de la majorité de deux tiers ; elle s'était montrée insuffisante. Hamilton en donnait des exemples.

Cependant Gerry soutenait qu'il ne fallait pas mettre un obstacle trop grand à la volonté du corps législatif, qu'une majorité des deux tiers était une garantie suffisante. Plus la minorité nécessaire au triomphe du veto sera faible, plus il serait facile au Président de la gagner à ses projets et d'exercer l'omnipotence que l'on redoute du veto absolu (1). Ce fut

(1) MADISON PAPERS. — *Loc. cit.*, pp. 534, 536.

cette dernière opinion qui prévalut définitivement.

On crut bon, en outre, d'exiger du Président, au cas de renvoi d'un bill, un rapport motivé sur les causes de son rejet, afin de guider les Chambres dans l'examen nouveau qu'elles en feront. Wilson, au cours des délibérations de l'Etat de Pennsylvanie sur l'adoption de la Constitution, fait ressortir les avantages de cette disposition. « Même si les objections du Président n'empêchent pas l'adoption définitive de la loi, elles n'auront pas été sans utilité. Elles seront conservées avec la loi elle-même dans les archives du Congrès, et elles constitueront des matériaux qui serviront à la postérité pour faire de nouvelles lois. D'autre part, si plus tard, lorsqu'elle aura été éprouvée par l'usage, la loi adoptée malgré le veto paraît présenter des inconvénients, on pourra découvrir dans les objections du Président la cause de ces inconvénients et y apporter remède (1). »

Il fut encore établi que les votes, qui suivraient la deuxième délibération, seraient déterminés par oui et par non, et que les noms des députés seraient insérés, avec la nature de leur vote, au journal de chaque Chambre. Cette mesure avait pour but d'assurer la responsabilité de chaque député vis-à-vis de ses commettants et l'obliger, par crainte de cette publicité, à n'agir que d'une façon réfléchie.

(1) *Elliot's Debates*, t. II, p. 447.

Lorsque la clause sur la négative conditionnelle fut achevée, on parut généralement satisfait du résultat. On se félicita d'avoir su éviter deux extrêmes également dangereux et maintenir l'équilibre entre des forces essentiellement instables. Bien des membres de la Convention qui avaient combattu cette disposition, lorsqu'elle était en discussion, en reconnurent le mérite et en devinrent même les défenseurs, lorsqu'elle fut achevée et votée. Les critiques soulevées dans les Etats sont peu nombreuses. Ce ne sont guère qu'une répétition de celles que nous avons déjà examinées. Il en est une cependant qu'il faut signaler, car elle était présentée dans une forme saisissante. A la Convention de l'Etat de la Caroline du Nord, Lancaster s'exprimait ainsi :

« Considérons pendant quelques instants les effets de cette clause. Supposons qu'un projet de loi prenne naissance dans le Sénat, et qu'il y soit adopté par une forte majorité. Supposons, en outre, qu'il soit adopté dans la Chambre des Représentants à l'unanimité. Il est transmis au Président. S'il lui oppose son veto, il est renvoyé au Sénat. Admettons qu'il n'y puisse réunir la majorité des deux tiers. Que va-t-il se passer ? Est-ce que la Chambre des Représentants en entendra jamais parler ? Non. Le bill sera abandonné, parce qu'il doit être adopté par les deux tiers des membres de chacune des deux Chambres. Il n'a obtenu au Sénat

qu'une majorité ordinaire ; il ne peut, dès à présent, avoir force de loi. C'est donner au Président le droit de l'emporter sur quinze membres du Sénat et sur l'unanimité de la Chambre des Représentants (1) ».

Toutes les institutions humaines ont plus ou moins d'imperfections, mais elles ont toujours des contradicteurs. Malgré la boutade de Lancaster, il faut reconnaître que les constituants de Philadelphie étaient arrivés assez rapidement à une solution, en somme, satisfaisante en théorie. C'est par l'usage seulement que l'on pourrait plus tard en apprécier la valeur réelle. Mais, avant même que l'épreuve en ait été tentée, la France, séduite par les seules promesses du système, s'inspirait déjà de cette clause pour en introduire une analogue dans sa Constitution (2).

(1) *Elliot's Debates*, t. IV, p. 215.

(2) Signalons encore quelques propositions sur le veto exprimées au cours de ces débats, mais qui ne furent pas mises en discussion :

Wilson voulait accorder au Conseil de revision, composé du Président et des juges, un droit de veto absolu.

Pinckney proposait d'associer au Président, pour l'exercice de sa négative, les chefs des principaux ministères.

Williamson estimait beaucoup plus simple de substituer, au système compliqué du veto conditionnel, une clause exigeant de suite la majorité des deux tiers pour tout acte de législation.

DEUXIÈME PARTIE

Le veto dans la Constitution française de 1791.

A la différence des Etats-Unis, la France, en 1789, n'avait aucune expérience propre du veto législatif. Sous l'ancienne monarchie, les pouvoirs étant confondus et le roi exerçant à la fois les fonctions exécutives et législatives, il ne pouvait être question d'une institution semblable. « Qui veut le roi, si veut la loi. » Telle était la maxime en vigueur.

Il y avait bien cependant un certain contrôle exercé sur les décisions législatives du roi. Il résidait dans le droit que s'était arrogé le Parlement, à l'occasion de l'enregistrement des lois, de les examiner et d'écarter celles qui lui semblaient mauvaises. C'était à la rigueur un veto d'un genre spécial, consistant dans le droit de revision exercé par une

Assemblée judiciaire tout entière sur les actes du titulaire unique du pouvoir législatif. Mais c'était certainement un veto bien précaire, car le roi avait facilement raison de ces résistances au moyen d'un « lit de justice » ou de simples « lettres de jussion ».

La question du veto, telle que nous l'entendons ici, c'est-à-dire le droit accordé au pouvoir exécutif de s'opposer aux actes du législatif, ne peut être soulevée que lorsque ces deux pouvoirs sont confiés à des organes différents. Et il n'en fut ainsi qu'à la Révolution. Depuis quelques années déjà, un mouvement d'opinion s'était produit dans ce sens. On avait d'abord déclaré le droit de la nation d'accorder librement les subsides. Puis, sous l'influence du courant d'idées nouvelles, le peuple ambitionna de distraire des prérogatives royales le droit législatif tout entier pour le remettre aux représentants des trois ordres régulièrement assemblés. Lorsque les Etats généraux furent convoqués, il compta sur eux pour accomplir cette réforme. Dès cet instant, la possibilité du veto se présentait.

La lecture des cahiers, qui contiennent un véritable plan de Constitution et en particulier les vœux de la nation sur ce point, montre que l'on songea à un veto en même temps que l'on demandait la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. En effet, nous voyons, dans presque tous, réservé le droit du roi de

sanctionner les lois, lorsqu'elles ont été rédigées et votées par la nation. « La loi, dit le Tiers-Etat de Lyon, est l'expression de la volonté générale de la nation sanctionnée par la volonté du roi. » Le tiers de Meudon est plus explicite encore : « La loi n'étant que l'expression de la volonté générale, la puissance législative réside pleinement, entierement et uniquement dans la nation : d'où il résulte qu'aucun acte public n'a, ni ne peut avoir, force légale, s'il n'est émané d'elle, et qu'aucun autre pouvoir n'a la faculté de rien ajouter, de rien retrancher, d'apporter la plus légère modification à ses décisions unanimement consenties. » Puis il ajoute : « Aucun acte législatif ne peut avoir de force et d'énergie qu'autant qu'il est reconnu, avoué, sanctionné par le pouvoir exécutif qui doit le mettre en vigueur (1). » On pourrait facilement multiplier ces citations.

A quoi faut-il attribuer ce commun accord en faveur de la sanction royale, qui permet au monarque d'exercer un véritable veto absolu ? Etait-ce dans un but de sécurité, de défiance à l'égard d'un pouvoir encore nouveau ? Avait-on été séduit par les avantages propres au veto ? C'est douteux. Il semble bien plutôt que c'était uniquement une preuve d'attachement au régime monarchique, que l'on ne songeait

(1) L. DE PONCINS. — *Les cahiers de 1789*, p. 57.

pas encore a détruire, mais que l'on voulait simplement améliorer. C'était aussi un reste d'influence de l'ancienne maxime des capitulaires : *Lex sit consensu populi, et constitutione regis*.

C'est seulement dans l'Assemblée Constituante que l'on cherchera à faire de cette institution une application raisonnée. On ne négligera rien alors pour s'éclairer à ce sujet, comme nous le verrons par la profusion des discours et des arguments pour ou contre les différents projets.

Pour examiner le sujet dans toute son étendue, il ne faut pas se contenter de résumer ces débats. La question du veto fut l'objet d'appréciations nombreuses et diverses dans des journaux et dans des pamphlets de l'époque. Ces appréciations eurent une influence sur la décision de la Constituante. Nous devons indiquer quel en fut le sens.

CHAPITRE PREMIER

LE VETO DEVANT L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

C'est dans la séance du 14 août 1789 que, pour la première fois, la question du veto est posée. Afin de guider le Comité de Constitution dans son travail, Duquesnoy proposait de fixer certains principes généraux sur lesquels tout le monde pouvait avoir déjà une opinion, et il énumérait un certain nombre de questions à examiner, parmi lesquelles était la suivante :

« Quelle sera l'influence de l'autorité royale en matière de législation ? Aura-t-elle le droit de veto ? Ce droit sera-t-il limité ou illimité, absolu ou suspensif ? »

L'Assemblée décida qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur cette motion quant à présent (1).

(1) *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. VIII, p. 436.

Mais cela nous montre toutefois que le sujet, dès le début, préoccupait les esprits. La question semble s'imposer. L'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis a rendu le problème familier en France, au point que Duquesnoy pose déjà avec précision tous les éléments du débat.

Le 27 août, la discussion et le vote des articles de la Déclaration des droits de l'homme étaient terminés. Le lendemain, on aborde l'examen de la Constitution proprement dite. Conformément au plan adopté par le Comité de Constitution, la discussion s'engage sur les principes du gouvernement monarchique, et Mounier donne lecture du projet du Comité qui comprenait six articles. Une foule d'amendements et de propositions diverses sont alors présentés sur l'article premier qui devait définir la monarchie. Mais on ne parvint pas à s'entendre. Il n'y avait pas moins de quarante-cinq projets de rédaction de l'article premier. Au commencement de la séance suivante, Bouche fit remarquer que la contrariété des opinions provenait de ce que l'on craint d'anticiper sur la sanction royale (1). En conséquence, le vicomte de Noailles proposa de passer immédiatement à l'examen des points suivants :

- 1^o Décider ce qu'on entend par sanction royale ;
- 2^o Si elle est nécessaire pour les actes législatifs ;

(1) *Arch. Parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 508.

3° Dans quel cas et de quelle manière elle doit être employée (1).

« Je propose encore, dit-il en terminant, de joindre à ces questions celle de la permanence des Etats, de l'organisation de l'Assemblée en une ou deux Chambres. »

La motion de Noailles fut adoptée, sauf en ce qui concerne la dernière proposition, et la discussion sur le veto commença immédiatement.

Ce fut donc par cette question que l'on entama le travail de la Constitution. Elle était fondamentale. Beaucoup y voyaient engagé le principe même de la monarchie. C'est pourquoi il convenait d'être fixé sur ce point le plus vite possible. C'est pourquoi aussi la discussion fut si vive au sein de l'Assemblée et prit de suite un caractère passionné. Il y eut un grand nombre de discours prononcés, tellement même que beaucoup d'orateurs inscrits pour prendre la parole virent la clôture de la discussion avant que leur tour ne fût arrivé. La plupart de ces derniers prirent soin de faire imprimer ce qu'ils devaient dire ; il ne sera pas inutile d'y recourir.

Afin d'éviter une trop grande confusion dans la discussion, et aussi pour faciliter le calcul des votes qui devaient se faire par assis et levé, il fut décidé, le 29 août, que l'Assemblée se partagerait en droite et

(1) *Ibid.*, p. 509.

en gauche. Les partisans du veto se placeraient à la droite du Président; les adversaires, du côté opposé. Cette division en droite et en gauche a depuis été conservée par les Assemblées délibérantes françaises.

Après deux jours de discussions sur la sanction royale, on comprit, comme l'avait prévu le comte de Noailles, qu'il était impossible de traiter ce sujet isolément; qu'il était intimement lié à d'autres questions, notamment la permanence de l'Assemblée et l'unité du pouvoir législatif. Le veto suspensif ne peut guère fonctionner que si l'Assemblée est permanente. D'autre part, si l'on admet la dualité du corps législatif, la nécessité d'un veto rigoureux se fait moins sentir, parce que les deux Chambres se surveillent mutuellement. En cas de permanence, comme au cas d'unité, le pouvoir législatif devient très fort, et il est nécessaire de prendre plus de précautions contre sa puissance. A partir du 3 septembre, le débat porte sur ces trois objets à la fois. Le 9, la permanence de l'Assemblée est votée. Le 10, on décide que le pouvoir législatif se composera d'une seule Chambre. Le 11 septembre, la discussion sur le veto est reprise et aboutit, ce même jour, à l'adoption du veto purement suspensif, devenant sans effet si la même loi était votée par plusieurs législatures. Deux questions avaient été posées. La première, sur le principe d'un veto, fut admise à une très grande ma-

majorité. La deuxième, sur le point de savoir s'il serait suspensif, fut votée par 673 voix contre 325 et 111 voix perdues (1).

Le 21 septembre seulement, on régla définitivement la durée du veto. Dans l'intervalle, il avait été établi que chaque législature serait de deux années, et que le renouvellement de l'Assemblée se ferait en totalité. On mit aux voix la question suivante :

« Le veto suspensif du Roi cessera-t-il à la première législature qui suivra celle où on aura proposé la loi ou à la seconde ? »

224 députés se prononcèrent pour la première législature et 728 pour la seconde (2).

Les nombreuses opinions émises au cours du débat se groupent naturellement sous trois chefs : le veto absolu, la séparation complète des deux pouvoirs et le veto suspensif. Nous allons examiner successivement ces différents systèmes, de quelle façon ils furent présentés et défendus.

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 612.

(2) *Ibid.*, t. IX, p. 55.

§ I. — *Le veto absolu.*

C'était le système consacré dans le projet du Comité de Constitution présenté par Mounier. « Aucun acte de législation ne pourra être considéré comme loi, s'il n'a pas été fait par les députés de la nation et sanctionné par le monarque » (chapitre II, art. II). L'organisation de la sanction royale était contenue dans les articles LXIX à LXXIV du chapitre III. L'article LXXIV stipulait « qu'un projet de loi, qui aurait été rejeté par le roi ou par une des deux Chambres, ne pourrait être de nouveau proposé pendant la même année (1) ».

Lally-Tollendal fit, au nom du Comité, un rapport très détaillé en faveur de cette clause. Elle fut soutenue principalement par d'Antraigues, de Custine, de Liancourt, l'abbé Maury, Mirabeau, Mounier, Sallé de Choux et de Sèze.

L'argument que l'on invoqua en tout premier lieu, et qu'aucun de ces orateurs ne manqua de reproduire, est l'argument tiré des cahiers. Tous, ou presque tous, nous l'avons vu, reconnaissent au roi le droit de sanctionner les lois. L'Assemblée se trouve liée

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, pp. 523, 527.

par ce vœu. « Nos mandats parlent, disait Rhedon, nous devons nous taire. » Toute discussion était superflue, la difficulté était tranchée par avance. Lally-Tollendal s'étendait longuement sur cet argument. Il retraçait l'histoire de la royauté, afin de montrer clairement que le monarque avait toujours eu une part plus ou moins grande au droit de légiférer. Pour dépouiller la prérogative royale de ce qui lui appartient depuis tant de siècles, et que la nation lui a toujours reconnu, il faudrait une volonté bien précise de celle-ci. C'est la volonté contraire qui a été manifestée (1). Dans le même ordre d'idées, on faisait observer que la question du veto n'était autre que celle de savoir si on conserverait, ou non, la royauté. Suivant Mounier, « si le monarque n'a aucune influence sur l'établissement des lois, il ne sera absolument qu'un magistrat aux ordres du Corps législatif, ou un simple général d'armée ; le gouvernement ne sera plus monarchique, mais républicain (2) ». Or, la volonté de la nation est que le gouvernement reste monarchique (3). Il n'y a pas de doute sur ce

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 515.

(1) *Ibid.*, p. 586.

(3) Cette opinion, que le veto absolu était mieux approprié à la forme du gouvernement français, trouva crédit même aux Etats-Unis. Des hommes d'Etat américains, qui se trouvaient à Paris à cette époque, agirent dans le but de faire adopter la sanction royale sans conditions. Au lendemain de la séance royale du 23 juin, Jefferson fit proposer au roi, par l'intermédiaire de La Fayette et de M. de Etienne, le projet d'une charte de

point. La seule mission de l'Assemblée est de régénérer l'ancienne Constitution, et non pas de l'anéantir.

C'étaient là des arguments tout spéciaux, des arguments de fait. Bien qu'on les présentât comme absolument décisifs, on consentait cependant à en produire d'autres, des arguments de raison, qui serviraient à justifier l'institution en elle-même.

La grosse objection que l'on prévoyait était naturellement que le veto était une dérogation grave au principe de la séparation des pouvoirs, consacré formellement dans la Déclaration des droits de l'homme. Elle avait déjà été soulevée à la Convention de Philadelphie ; nous savons comment on y avait répondu. On alléguait, en France, les mêmes raisons en faveur de la dérogation. « Pour que les pouvoirs restent divisés, il faut qu'ils soient garantis de leurs attaques ou de leurs usurpations réciproques. » On doit redouter les empiètements du Corps législatif sur le pouvoir exécutif. On sait par l'Histoire combien cette crainte est fondée. Il suffit de rappeler la conduite

droits concédés à la nation qu'il avait rédigé. Un article portait : « Les lois seront faites par les Etats généraux seuls avec l'approbation du roi ». La tentative de Jefferson n'aboutit pas. Plus tard, le gouverneur Morris, sur la demande de Montmorin, formula une série d'observations que le roi devait présenter à la Constitution. Morris critiquait le veto suspensif. Il établissait que la France doit conserver la Monarchie et il préconisait le veto absolu.

— HAZEN. — *Contemporary american opinion of the French Revolution*, pp. 43-44-90-91. C'est qu'à cette époque on ne se rendait pas encore exactement compte de ce que pouvait être une monarchie tempérée.

du Long Parlement sous Charles I^{er}, lorsqu'il se fut attribué la totalité du pouvoir législatif, en écartant le concours du roi. Il s'empessa de mettre la main sur l'administration tout entière, et cet état de choses aboutit au renversement de l'Eglise et de l'Etat et à l'oppression du peuple (1). Tant que les deux pouvoirs législatif et exécutif seront complètement désunis, il y aura lutte entre eux, jusqu'à ce que l'un des deux soit parvenu à l'omnipotence, à la tyrannie. Dans ce combat, le mieux armé et le plus à craindre est certainement le pouvoir législatif. Le veto absolu constituera, pour l'exécutif, un moyen précieux de défense.

Au reste, ajoutait-on, ce tempérament apporté à la rigueur du principe de la séparation des pouvoirs était admis par Montesquieu lui-même. Est-ce qu'il ne dit pas, au chapitre VI du livre XI de *l'Esprit des Loïs* : « La puissance héréditaire ne doit avoir de part à la législation que par sa faculté d'empêcher, et non par sa faculté de statuer... J'appelle faculté d'empêcher le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre, ce qui était la puissance des tribuns de Rome », et plus loin : « Si la puissance exécutive n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique (2) ».

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 514.

(2) LALLY. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 522.

Ce n'est pas autre chose que la faculté d'empêcher qu'il s'agit de consacrer dans la Constitution. On ne peut dire qu'il y aura confusion des pouvoirs exécutif et législatif dans les mains du roi, car il n'a pas la faculté de faire les lois (1). Cette faculté d'empêcher est, en somme, peu dangereuse, puisqu'elle n'a qu'un effet négatif. « La sanction empêche le mal, mais ne le fait pas (2). » Il n'y a donc pas à craindre que, par l'abus de cette prérogative, le roi n'augmente sa puissance, attaque les libertés du peuple, ou ne viole la Constitution (3). S'il use imprudemment de son veto, il en résultera simplement la privation d'une bonne loi. Or, « ce n'est pas la privation d'une bonne loi qui est à craindre, puisqu'il n'en résulte pour le citoyen la perte d'aucun droit, le maintien d'aucune obligation ».

Au contraire, l'exercice de cette faculté d'empêcher aura souvent les plus grands avantages. On invoquait l'argument tiré de la nécessité d'un frein à l'influence des passions. « L'Assemblée court perpétuellement le danger d'être entraînée par l'éloquence, séduite par les sophismes, égarée par les intrigues,

(1) MOUNIER. — *Arch. Parl*, t. VIII, p. 559.

(2) LALLY. — *Ibid.*, p. 514.

(3) Bien plus, disait-on, si la Constitution est bonne, l'intérêt du monarque est lié avec les lois constitutives. « Le roi a intérêt à leur conservation, car il n'a d'existence légale que par elles ». MALOUET, d'ANTRAIGUES. — *Arch. Parl.*, pp. 536, p. 544.

enflammée par des passions, arrêtée par des terreurs, emportée par des mouvements soudains (1). » Nul ne mettra en doute que les qualités de bon sens et de sagesse du roi ne soient ici d'un grand secours. — Le roi est en outre, peut-être, « le gardien de la législation ancienne ». Ses fonctions exécutives lui permettent mieux qu'à qui que ce soit d'en apprécier le bon ou le mauvais effet, et de juger si des modifications sont, ou non, réellement utiles. Il veillera à ce que l'on ne bouleverse pas mal à propos l'ancien état de choses. C'est ainsi que le veto oppose à une « volonté passagère » une « volonté permanente. »

Qu'on ne dise pas, toutefois, que nous permettons à une simple volonté individuelle de mettre en échec la volonté générale, la volonté libre du peuple. — Le roi est le délégué de la nation, comme le sont les députés du corps législatif, mais, à la différence de ces derniers, c'est un « représentant continu (2) ». « C'est donc la volonté d'une partie de la nation qui s'oppose à celle d'une autre partie de la nation ». C'est la nation elle-même qui prononce le veto (3). — Il faut aussi s'entendre sur ce qu'on entend par volonté libre du peuple. De Sèze donne sur ce

(1) LALLY-TOLLENDAL. — Séance du 31 août. *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 516

(2) MOUNIER. — Séance 6 sept., *Arch. Parl.*, p. 586.

(3) DE SÈZE. — Séance du 4 sept., *Arch. Parl.*, p. 564. *Id.*, discours non prononcé. *Arch. Parl.*, t. IX.

sujet quelques explications : « Il n'est pas nécessaire, pour qu'un peuple soit libre, qu'il soit seul son législateur, mais que les lois qui le gouvernent ne se fassent pas sans son concours ; qu'il n'obéisse jamais qu'à la volonté générale ; qu'il ne reconnaisse l'expression de cette volonté générale qu'aux caractères déterminés d'avance par lui. Un peuple jouira de toute la plénitude de sa liberté politique toutes les fois qu'il ne s'exécutera aucune loi dans l'empire qui ne soit son vœu, ou celui de ses représentants... Ainsi coopérer à la formation de la loi, pour avoir le droit de n'obéir qu'à lui-même, voilà la véritable liberté du peuple. Exercer seul le droit législatif, l'exercer sans obstacle, c'est plus que liberté, c'est puissance (1) ».

Loin d'annuler l'expression de la volonté du peuple, Mirabeau (2) prétendait que, sous un régime représentatif, le veto du pouvoir exécutif était le soutien de cette volonté. « Il y a ceci de remar-

(1) *Arch. Parl.*, t. IX, p. 86.

(2) Mirabeau parla en faveur du veto absolu, mais dans des termes assez obscurs. Si bien que l'on put croire d'abord qu'il se prononçait pour le veto suspensif, et que le même jour on répandait le bruit dans Paris qu'il avait combattu toute espèce de veto. Ce manque de clarté surprend chez ce grand orateur. Mais il paraîtrait que Mirabeau avait reçu son discours tout fait d'un rêveur nommé Caseaux. Il ne l'avait pas même lu. Le lisant à la tribune, il le trouva si mauvais, qu'il lui en vint une sueur froide ; il en passa la moitié. — ET. DUMONT. — *Souvenirs*, p. 158. En outre, ce qui a pu causer une confusion, c'est que Mirabeau considérait le veto absolu comme devant être suspensif en fait.

quable, disait-il, que la puissance exécutive, agissant continuellement sur le peuple, est dans un rapport plus immédiat avec lui ; que, chargé du soin de maintenir l'équilibre, d'empêcher les partialités, les préférences vers lesquelles le petit nombre tend sans cesse au préjudice du plus grand, il importe à ce même peuple que cette puissance ait constamment en mains un moyen sûr de se maintenir. Ce moyen existe dans le droit, attribué au chef suprême de la nation, d'examiner les actes de la puissance législative, de leur donner ou de leur refuser le caractère sacré des lois. » Puis il montrait que l'Assemblée législative devenait toujours une sorte d'aristocratie, contre laquelle le roi et le peuple, qui ont les mêmes intérêts, devaient se liguier. Il en concluait que « la sanction royale n'est point la prérogative du monarque, mais la propriété, le domaine de la nation (1) ».

A ces explications délicates, on ajoutait un argument plus simple en faveur du veto : Celui qui est chargé de faire exécuter la loi, devant être le premier

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 538.

C'est pourquoi lorsque certains orateurs paraissaient croire qu'il suffisait d'exiger le veto pour les lois touchant aux prérogatives constitutionnelles du roi, Mounier répondait : « qu'on ne pouvait dépouiller le roi du plus beau droit de la couronne, celui de veiller aux intérêts du peuple et de défendre sa liberté ». Cette proposition, à un autre point de vue, était impraticable, la détermination de la nature de la loi aurait soulevé des querelles continuelles. *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 562.

à s'y soumettre, nous aurons un garant de plus de cette soumission (1).

Puis on invoquait l'exemple de l'Angleterre et aussi celui des Etats-Unis. En réalité, c'était l'exemple de l'Angleterre qui avait donné naissance, en France, à la proposition du veto absolu; aussi insista-t-on beaucoup sur ce précédent. Il peut paraître surprenant que les partisans du veto absolu aient également cité l'exemple des Etats-Unis, qui ne possédaient qu'un veto suspensif. Mais cet exemple était tellement d'actualité qu'ils ne pouvaient le passer sous silence, et ils s'en servaient habilement pour en tirer un argument *a fortiori* en faveur de leur système. Les Etats-Unis et la France sont dans une situation bien différente. « D'un côté, une république fédérative formée de treize républiques naissantes dans un nouveau monde; trois millions d'habitants, c'est-à-dire 500.000 chefs de famille, presque tous propriétaires agriculteurs; des habitations éparses; point d'ennemis à combattre; point de voisins à craindre; des mœurs simples, des besoins bornés; de l'autre, une monarchie antique dans le vieux monde; vingt-six millions d'hommes, dont deux millions au plus propriétaires de terres; une population amoncelée; toujours des voisins et des rivaux; souvent des ennemis extérieurs; et, pour ennemis inté-

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 515.

rieurs, des préjugés, des besoins, des passions, tout ce qui en est la suite, et tout ce qui doit en être le frein (1). » Si les Américains, dans les circonstances où ils se trouvaient, ont cru cependant nécessaire de contrebalancer les différents pouvoirs et de modérer l'ardeur du corps législatif, à plus forte raison avons-nous besoin en France d'un frein puissant, plus puissant qu'en Amérique. « Ils viennent de donner au Président des Etats-Unis, disait Mounier, un veto suspensif, qui devient absolu lorsqu'il est appuyé par un tiers des suffrages dans l'une des deux Chambres. Ainsi, on voudrait donner au monarque français de moindres prérogatives qu'au Président du Congrès américain, et on ne nous dit pas que le pouvoir exécutif n'a point assez de force en Amérique, et qu'avec nos mœurs et notre position son gouvernement serait depuis longtemps anéanti (2). » Le peuple français est habitué à être dominé ; si on lui donnait brusquement le droit d'user sans réserve de sa liberté, à quels excès ne se livrerait-il pas !

Après avoir établi que le veto absolu n'était pas contraire aux principes bien entendus ; que par sa nature ce droit ne pouvait être dangereux, mais qu'il présentait un certain nombre d'avantages sérieux, on montrait encore que cette attribution n'était,

(1) LALLY. — Séance 31 août. *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 518.

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 563.

en quelque sorte, qu'un moyen de sûreté et ne serait exercée que dans des cas vraiment exceptionnels.

On se figure aisément quel trouble l'exercice trop fréquent de cette prérogative causerait dans le royaume, quelles haines le monarque s'attirerait, et quelles difficultés on ne manquerait pas d'opposer à son règne. Mais le roi veut être respecté et aimé de son peuple ; il désire aussi et surtout que son règne soit paisible. « Il faudra que la loi soit bien mauvaise pour qu'il consente à compromettre son repos et sacrifier son intérêt (1). » D'autre part, la crainte d'une opposition formelle du roi invitera le législateur à agir d'une façon réfléchie, et le nombre des lois susceptibles de veto sera bien restreint. On trouve la preuve de tout ceci en Angleterre, où le roi n'a pas exercé sa négative depuis un siècle.

Ainsi, le veto s'exercera rarement et, au surplus, on ne voit pas, lorsque la Constitution et les lois fondamentales du royaume auront été définitivement réglées, sur quelles lois son application pourrait être à craindre (2). Mais supposons néanmoins que le roi fasse au pouvoir législatif une opposition systématique, qu'il refuse de sanctionner des lois même nécessaires. Qu'arrivera-t-il ? Est-ce que la nation sera

(1) LALLY-TOLLENDAL. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 522.

(2) DE SÈZE. — Séance 4 sept. *Arch. Parl.*, p. 564.

forcée de se soumettre ? Est-ce que le Corps législatif n'aura aucun recours ? Non. On pourra d'abord agir contre les ministres qui seront responsables (1). L'Assemblée, en outre, ayant à sa disposition le vote des lois bursales, pourra refuser l'impôt, tarir le Trésor public et, en mettant le pouvoir exécutif dans l'impossibilité d'agir, obliger le roi à céder (2). Enfin, on aura la ressource d'une insurrection (3). Le dernier mot appartiendra toujours à la nation.

Mais les deux derniers moyens sont dangereux et ne doivent être employés qu'à toute extrémité. Aussi, plusieurs orateurs, Mirabeau, d'Antraigues, préconisaient-ils le procédé suivant. Ils proposaient de donner au roi le droit de dissolution. En cas de conflit avec le pouvoir législatif, il ne pourrait s'obstiner dans son veto sans user de son droit de dissolution et convoquer dans les trois mois une nouvelle Chambre. Si les mêmes députés sont renvoyés par le peuple, le roi comprendra qu'il doit se soumettre (4). Mais il cédera de son plein gré avec la dignité qui sied au trône (5). Si, malheureusement, le roi, ne comprenant

(1) DE CUSTINE. — Séance 7 sept. *Arch. Parl.*, p. 591.

(2) MOUNIER, D'ANTRAIGUES, LALLY. — *Arch. Parl.*, pp. 558, 544, 522.

(3) D'ANTRAIGUES. — Séance 2 sept. *Arch. Parl.*, p. 545.

(4) *Arch. Parl.*, p. 539.

(5) Mounier, tout en admettant pour le roi le droit de dissolution, utile pour maintenir l'indépendance de la couronne, ne croyait pas nécessaire d'obliger le monarque à dissoudre l'Assemblée des Représentants toutes les fois qu'il voudrait refuser sa sanction. Mounier pensait que bien souvent le

son intérêt, voulait quand même résister, on pourrait toujours recourir aux moyens précédents.

C'est ainsi que le veto absolu était toujours suspensif en fait, comme le faisait remarquer Mounier, mais seulement dans le cas où cela peut être désirable, c'est-à-dire dans le cas d'extrême nécessité, lorsque le roi aurait contre lui la puissance de l'opinion publique. Mais jusque-là, il faut, pour que le veto soit effectif, qu'il soit énergique. Mirabeau n'hésitait pas à dire qu'il aimerait mieux vivre à Constantinople qu'en France, si on pouvait y faire des lois sans la sanction royale.

roi refuserait sa sanction pour se donner le temps de réfléchir à l'opportunité de la loi, et qu'il reviendrait ensuite sur sa décision lorsqu'il se serait convaincu de son utilité. Dans ces conditions, il était inutile de l'obliger à renvoyer tous les représentants et à bouleverser l'organisme législatif. *Arch. Parl.*, p. 562.

§ II. — *Séparation complète des deux pouvoirs.*

L'opinion absolument opposée au système précédent fut très sérieusement soutenue. C'est celle qui, s'appuyant sur une observation rigoureuse, littérale du principe de la séparation des pouvoirs, n'admettait aucune espèce de veto. Elle devait avoir quelque succès à la Constituante. Cette solution simple et logique satisfaisait certains esprits habitués aux raisonnements déductifs de l'école classique, alors fort en honneur. Elle avait surtout l'avantage d'être conforme aux doctrines de Rousseau sur la souveraineté du peuple inaliénable et imprescriptible, dont le parti avancé entendait ne pas s'écarter.

Le grand théoricien de ce système fut Sieyès et, à côté de lui, Delandine, Garat jeune, Robespierre, le prince de Salm-Kirbourg.

Dans le long discours qu'il prononça à la séance du 7 septembre, et qui contient l'exposé détaillé de sa doctrine, Sieyès commençait par établir en axiome la définition suivante : « La loi est l'expression de la volonté des gouvernés », et il en tirait immédiatement la conclusion que « les gouvernants ne peuvent s'en emparer sans approcher plus ou moins du des-

potisme ». « Le veto est une lettre de cachet lancée contre la volonté générale ».

Puis il examinait la question plus à fond. A quel titre veut-on accorder au roi une prérogative semblable ? Est-ce en sa qualité de roi ? Est-ce comme titulaire du pouvoir exécutif ? Mais elle ne se justifie ni dans l'un ni dans l'autre cas.

« Le roi ne se sépare pas du reste de la nation. » C'est avant tout un citoyen. A moins de rétablir l'ancienne distinction des ordres, il n'y a pas de citoyen pouvant avoir dans une Assemblée plus de voix qu'un autre. Et on lui donnerait le droit de contrebalancer les suffrages de la majorité, de l'unanimité même, c'est-à-dire la volonté de vingt-cinq millions d'individus ! « Il faut reconnaître et soutenir que toute volonté individuelle est réduite à son unité numérique ». — Le roi est, si l'on veut, le premier citoyen de l'Etat. A ce titre, « il est censé représentant de la nation dans toutes les Assemblées graduelles, jusqu'à l'Assemblée nationale. Partout il a le droit de voter ; partout il est légalement le premier, parce qu'il ne peut y avoir de premier que par la loi. Mais nulle part son suffrage ne peut valoir deux. »

Sa qualité de chef du pouvoir exécutif n'augmente pas davantage ses droits à cet égard. La loi ne peut être exécutée que lorsqu'elle est achevée. « Le pouvoir exécutif, et tout ce qui lui appartient, n'est censé

exister qu'après la loi toute formée ». Il ne saurait donc être question d'une participation de ce pouvoir à la confection de la loi. Si on reconnaît à l'exécutif une certaine expérience acquise dans l'application des lois, et qui peut être utile au législateur, rien ne s'oppose à ce qu'on lui demande son avis, mais il ne doit pas pour cela prendre une part active à l'œuvre législative. « Si le pouvoir exécutif peut conseiller la loi, il ne doit point contribuer à la faire. » En vain alléguera-t-on que l'on veut seulement accorder au roi le droit d'empêcher. Ce droit équivaut, en réalité, au droit de faire. « Il est aisé de s'apercevoir, en effet, que le ministère royal fera proposer par des députés et soutenir par un parti toutes les lois qui lui conviendraient. Si elles passent, tout est fait à son gré. Si elles sont rejetées, il rejettera à son tour toutes les décisions contraires. On n'a besoin que de ce premier aperçu pour sentir qu'un tel pouvoir est énorme et que celui qui l'exerce est à peu près le maître de tout. »

Cependant Sieyès paraît reconnaître que le droit d'empêcher pourrait peut-être être défendu, mais aux conditions suivantes : qu'il serait accordé au roi, non pas comme pouvoir exécutif, mais en sa qualité de premier citoyen, et qu'il ne s'agirait, bien entendu, que d'un veto à portée limitée, le veto absolu ne méritant même pas les honneurs d'une discussion. Même

dans ces termes, il montre que le veto est inutile.

Considérons d'abord les lois touchant aux questions constitutionnelles. On parle de la nécessité de donner au roi le moyen de défendre sa prérogative contre les entreprises du corps législatif. Mais on commet une confusion. Lorsque la Constitution sera terminée, que les droits de chaque pouvoir seront définitivement réglés, il sera impossible à l'Assemblée législative d'y toucher. Dans le désir d'imiter de tous points les institutions anglaises, on ne s'aperçoit pas que les conditions ne sont pas les mêmes dans les deux pays. « En Angleterre, on n'a point distingué le pouvoir constituant du pouvoir législatif ; de sorte que le parlement britannique, illimité dans ses opérations, pourrait attaquer la prérogative royale, si celle-ci n'était armée du veto et du droit de dissoudre le Parlement. » Mais en France, où la distinction existe, l'Assemblée aura des pouvoirs limités à la confection des lois ordinaires, et les mêmes raisons n'existent plus de créer de semblables droits. Si cependant le corps législatif outrepassait ses pouvoirs, s'avisait d'empiéter sur le pouvoir exécutif, et, réciproquement, si l'exécutif cherchait à s'attribuer le droit législatif, le remède ne serait ni le veto royal, ni l'insurrection, ni la cessation des impôts. « Tous ces remèdes, disait-il, sont pires que le mal. » Le seul moyen de parer au danger sera de réclamer

la convocation extraordinaire du pouvoir constituant.

L'application du veto étant restreinte maintenant à la législation ordinaire, on cherche vainement ce qui pourrait légitimer un pareil droit. On prétend seulement que le corps législatif est sujet à l'erreur et à la précipitation ; que ses actes parfois ont besoin d'être revisés. Mais celui qui détiendra le droit de veto ne peut-il se tromper ? « Si l'on compare, disait Sieyès, les chances d'erreur auxquelles il est sujet aux chances d'erreur qui menacent la législature, il me semble qu'il n'y a pas à balancer entre eux. Le Corps législatif est choisi, il est nombreux, il a intérêt au bien, il est sous l'influence du peuple. Au contraire, le dépositaire du pouvoir exécutif est héréditaire, inamovible ; ses ministres savent lui faire un intérêt à part. » Ce n'est pas à dire que l'Assemblée ne puisse se laisser égarer par les passions, agir d'une façon irréfléchie, mais il n'appartient pas à un organe étranger au pouvoir législatif d'y remédier. « Le premier qui, en mécanique, fit usage du régulateur se garda bien de le placer hors de la machine dont il voulait modérer le mouvement trop précipité. » On pourra, pour éviter le danger, diviser la Chambre en un certain nombre de sections qui délibéreront séparément sur la question proposée. La même cause d'erreur ne saurait vicier les délibéra-

tions de plusieurs groupes agissant isolément, et la décision unique, qui en sera le produit, échappera à tout risque d'égarement et de précipitation (1). Ainsi sera obtenu, d'une façon plus simple et plus conforme aux principes, l'avantage que l'on attend du veto royal (2).

Les autres orateurs qui se prononcent contre le veto font valoir à peu près les mêmes raisons que Sieyès. Delandine, Robespierre, de Polverel, toutefois, s'efforcent de réfuter l'argument tiré des cahiers. Ceux-ci, disent-ils, demandent la sanction royale. Mais qu'est-ce que la sanction ? C'est une simple formalité. D'après son étymologie, ce mot ne signifie pas autre chose que « saint ». Autrefois, à Rome, toutes les lois relatives au culte et à la police devaient être promulguées par le Pontife, qui leur donnait un caractère en quelque sorte sacré. Telle est l'origine de la sanction. C'est là son véritable sens et sa seule portée (3). La loi paraît sous les auspices du prince, il doit y apposer son nom pour la déclarer

(1) Sieyès ne proposait pas la dualité du Corps législatif qui peut produire le même résultat, car il était convaincu que la représentation du peuple comme sa volonté doit être une.

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 592 à 601.

(3) Il est vrai que l'abbé Maury, partisan du veto absolu, se servait aussi de l'étymologie du mot sanction (de sancire, confirmer), pour établir que le roi faisait partie intégrante du Corps législatif et avait le droit d'en suspendre les actes.

exécutoire, et sa mission est terminée. « La sanction, loin de se confondre avec le droit de s'opposer à la loi, l'exclut de la manière la plus formelle (1). » L'argument tiré des cahiers se retourne donc contre ceux qui l'invoquent. D'ailleurs, il est faux de dire que les représentants sont liés par les instructions de leurs commettants, alors même qu'elles seraient impératives. L'Assemblée l'a prouvé en écartant le vote par ordre, qui était pourtant demandé par les cahiers. Les mandats sont annulés (2).

Mais c'est surtout sur la souveraineté sans partage du peuple que l'on revient fréquemment et que l'on s'étend. De Salm-Kirbourg prouve par l'histoire que le peuple a bien acquis le droit de jouir de la souveraineté, et qu'il en usera sagement. Delandine expose que le pouvoir à craindre « c'est celui

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 546, t. IX, pp. 71, 80.

« On a confié, déclarait de Polverel, le pouvoir exécutif au roi pour assurer l'exécution de la volonté générale, jamais pour la contrarier. Si les dépositaires du pouvoir exécutif sentent leur conscience gênée par l'exécution d'une loi qui leur paraît injuste, il leur reste une ressource, c'est d'abdiquer leurs fonctions, comme il reste à tous les individus, mécontents des conditions de l'association, de renoncer à la société en abdiquant leur patrie. »

(2) Mirabeau, tout en étant partisan du veto absolu, n'admettait pas, d'une façon générale, que l'on invoquât les prescriptions des cahiers. A d'Espremenil qui s'en prévalait, il lança cet épigramme. « Puisque l'auteur de cette motion se croit si étroitement lié par ses cahiers, il n'avait qu'à envoyer ses cahiers à sa place, nous aurions perdu le plaisir de l'entendre », *Courrier de Versailles*, n° 56, 1^{er} septembre.

qui réside dans un seul, parce qu'il est dans la nature de l'homme d'étendre sa puissance », puis il ajoute : « Avec les représentants de la nation, jamais je ne craindrai l'oppression. Comment, en effet, penser que des députés, qui arrivent du fond de leur province, apportent un système de persécution ; comment croire que des hommes, qui sortent pour un moment de la classe ordinaire, voudraient la trahir et se trahir eux-mêmes, puisqu'ils doivent y redescendre ? ».

Enfin, à l'exemple de l'Angleterre, il opposait celui de la Virginie qui, dans sa Constitution de 1776, avait refusé la sanction de l'exécutif. « Faisons donc autant qu'elle, et faisons plus que l'Angleterre ne fait pour elle-même (1) ».

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, pp. 534, 546, 547.

§ III. — *Le veto suspensif.*

Entre ces deux systèmes absolus, un troisième n'avait pas tardé à surgir, qui empruntait à l'une et à l'autre des opinions adverses, et s'efforçait de les concilier. C'est le système du veto suspensif. Il rallia de suite une majorité considérable dans l'Assemblée. C'est lui qui, certainement, trouva le plus de défenseurs (1).

Avec les partisans du veto absolu, on reconnaissait que le roi doit pouvoir, si le cas s'en présentait, protéger sa prérogative contre les empiètements législatifs ; que, en outre, l'Assemblée étant naturellement sujette aux entraînements, ses actes peuvent parfois être erronés et exiger une revision. Le contrôle du roi sera le seul moyen de fixité dans les principes, de sûreté et d'inviolabilité dans les formes du gouvernement, en même temps qu'une garantie contre l'irréflexion du législateur.

Mais, avec Sieyès, on affirmait le principe de la sou-

(1) De ce nombre furent spécialement les députés Salle, Malouet, Lameth, abbé Grégoire, La Reveillère-Lepeaux, de la Rochefoucault, Goupil de Prefeln, de Castellane, Thouret, Clermont-Tonnerre, Barnave, de Beaumetz, Dupont de Nemours, Petion de Villeneuve, Rabaut de Saint-Etienne.

veraineté du peuple sans partage. On déclarait que jamais la volonté générale ne pouvait être soumise à la volonté d'un seul; qu'au contraire, toutes les autorités devaient s'incliner devant elle.

Comment concilier ces principes contradictoires ?

La solution de la difficulté était la suivante. Le veto du roi ne consistera plus dans le droit absolu d'anéantir la décision de l'Assemblée, mais, dans la faculté d'en suspendre l'exécution, jusqu'à ce que de nouveau, la nation ait affirmé sa volonté sur le point en litige. Ce sera en quelque sorte « un plus ample informé », un appel des décisions de la nation à la nation elle-même. Puisque, disait-on, le veto royal est nécessaire, on ne doit pas l'envisager autrement. Le système de Mounier ne laisse aucune ressource au peuple, sauf des moyens révolutionnaires. Si le roi use indument de son droit, le mal est irréparable. Le veto suspensif remédiera à l'erreur possible du roi, et il constitue le procédé le plus efficace pour s'assurer si une loi est réellement bonne (1). La volonté générale ne saurait s'égarer. Elle a besoin, pour se traduire, de l'organe des représentants : c'est de là que vient le mal. Les représentants peuvent se tromper, ou être animés de mauvaises intentions, mais, si l'on provoque une explication formelle de la nation, on peut être assuré que sa décision sera infaillible.

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, pp. 532, 566.

D'ailleurs, si l'Assemblée accordait au roi un veto absolu, elle excéderait ses droits, car elle ne peut aliéner la liberté de ses commettants ; elle ne peut lier les générations à venir (1).

Grâce au veto suspensif, les décrets du corps législatif ne seront pas réduits à la valeur de simples pétitions au roi. Par ce procédé, on évitera à la fois la tyrannie de l'Assemblée et le despotisme du roi, plus à craindre encore.

De ce que le veto suspensif conserve les droits du peuple, il n'en faudrait pas conclure que l'intérêt du monarque soit sacrifié. Le système proposé permet au roi d'exercer utilement pour tous, et sans trouble, une des plus belles prérogatives de la couronne. Au contraire, le caractère d'irrévocabilité attribué au veto empêcherait bien souvent le monarque d'en user, lorsqu'il le croirait utile, dans la crainte de représailles qui, tout en bouleversant le royaume, amoindriraient son autorité. Dès lors, ce droit, à cause de son excessive rigueur, sera abandonné. Mais qu'on ne croie pas que le roi y aura gagné sa tranquillité. Mieux vaudrait pour lui qu'on ne lui eut donné aucun veto. Chaque fois qu'une loi apparaîtra mauvaise dans son application, on blâmera le roi de n'avoir pas exercé son droit (2). Ainsi, il importe que le droit de veto soit

(1) Abbé GRÉGOIRE. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 566.

(2) Abbé GRÉGOIRE. — Séance 4 sept. *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 67.

une attribution que le monarque puisse exercer normalement et sans crainte. Alors, il en usera fréquemment pour le plus grand bien de l'Etat, en même temps qu'il dégagera sa responsabilité.

Le roi de la Grande-Bretagne a tacitement renoncé à l'exercice de son veto absolu. Cela vient à l'appui de ce qui précède. En Angleterre, cet abandon n'a pas eu d'effets trop désastreux, mais pour des raisons particulières (1). La royauté anglaise conserve son influence sur la législation, grâce à la Cour des Pairs, qui est acquise aux intérêts de la couronne, et grâce à la présence des ministres au Parlement. La division du Corps législatif en deux Chambres est une cause de modération. De plus, il s'agit d'une nation qui est déjà habituée au gouvernement représentatif. Enfin, le tempérament anglais, essentiellement calme, assure que les décisions prises seront réfléchies. — Mais, en France, aucune de ces circonstances ne se présente, et le non-exercice du veto aurait les conséquences les plus fâcheuses. Le pays va débiter dans la vie représentative. L'Assemblée, dans les commencements surtout, commettra bien des fautes; elle aura besoin de l'expérience du roi pour signaler les erreurs. Les Etats-Unis, qui se trouvaient dans une situation analogue à la nôtre, l'ont bien compris.

Enfin, il fallait se défendre contre l'argument tiré

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 614.

des cahiers, lequel paraît jouer un rôle important dans ces débats. Les partisans du veto suspensif essayent, eux aussi, de le tourner à leur avantage. Il convient de constater, disait-on, qu'un certain nombre de bailliages réclament positivement le veto suspensif (1). Mais la plupart, il est vrai, se bornent à demander la sanction royale. On prétend qu'ils avaient en vue le veto absolu, mais rien ne justifie cette affirmation. Les cahiers n'ont pas précisé la nature de ce droit, c'est à nous de le faire. « Nous sommes maîtres de sa latitude, nous sommes obligés d'interpréter cette sorte de sanction. » L'argument des cahiers est tout autant en notre faveur qu'en faveur du veto absolu (2). Au reste, ajoutait La Reveillère Lepeaux, « il est moins question de ce que la nation a paru vouloir, au temps où nous savons qu'elle n'avait pas encore de volonté, que ce qu'elle veut aujourd'hui (3). »

Ce système, qui voulait être conciliant, s'attirait à la fois les critiques des deux systèmes qu'il cherchait à rapprocher.

D'un côté, Lally-Tollendal observait que, « s'il doit arriver un terme où l'Assemblée nationale pourra se passer de la sanction, cette sanction n'existe pas ».

(1) LANJUINAIS. — Séance 7 sept. *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 589.

(2) PETION, LAMETH, GRÉGOIRE. — *Arch. Parl.*, t. VIII, pp. 510, 552, 566.

(3) *Arch. Parl.*, t. IX, p. 67.

D'autre part, Sieyès et ses amis estimaient que le veto suspensif constituait toujours une entrave inutile à l'exécution des décisions de l'Assemblée.

Cependant quelques objections plus spéciales étaient formulées :

Le veto suspensif, disait Mounier, détruit la dignité et la majesté du trône en obligeant le roi à céder aux premières injonctions de la nation. — Il a un autre défaut qui réside précisément dans cette facilité avec laquelle il peut être exercé. Le veto est une de ces attributions qu'on ne doit employer que d'une façon exceptionnelle. — En outre, le système proposé est insuffisant pour sauvegarder la prérogative royale. Le droit de défense, à cet égard, doit appartenir intégralement à l'intéressé, c'est-à-dire au monarque. — Aux Etats-Unis, le besoin d'une arme puissante se fait moins sentir qu'en France, parce que, expliquait Lally-Tollendal, « dans ces Etats les gouverneurs sont passagers ; leur prérogative n'a pas besoin d'être maintenue avec une grande rigueur ; ils ont autant de défenseurs de cette prérogative qu'il y a de citoyens qui espèrent bientôt leur succéder dans leur emploi (1) ». — Delandine considérait le veto suspensif comme un procédé compliqué, qui aurait pour résultat de susciter des querelles et réveiller l'esprit de

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 522.

faction (1). — Mais surtout on voyait dans cette institution une cause de lenteurs et d'incertitudes dans la confection des lois. On pensait avec Sieyès « qu'il n'était pas indifférent de se passer d'une bonne loi, ou d'être tourmenté par une mauvaise, pendant un aussi long temps (2) ».

Malgré ces attaques, l'opinion du veto suspensif prenait de plus en plus d'empire sur les membres de la Constituante. De plus en plus on était convaincu qu'en faisant la nation juge de l'opportunité de la loi sur l'opposition de la couronne, on sauvegardait tous les intérêts.

Toutefois une question très importante restait encore à résoudre. On dit que « la nation jugera ». L'expression est bien vague. Il faut organiser ce jugement. Et d'abord, qu'entend-on par la « nation » ? Sera-ce le peuple lui-même, c'est-à-dire le collège électoral, ou bien l'Assemblée législative représentant la nation ?

De là deux systèmes :

1^o Celui de l'appel au peuple ;

2^o Celui du veto suspensif proprement dit, ou itératif, comme le désignait Clermont Tonnerre.

L'appel au peuple était surtout défendu par Rabaut de Saint-Etienne, Dupont de Nemours et Petion de

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 547.

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 596.

Villeneuve. Le fond du système était tel que l'énonçait Dupont de Nemours : « Aucun décret ne fera loi qu'après la sanction. En cas de contradiction, le peuple, ou les électeurs, exprimeront leur vœu. Si le plus grand nombre regarde la loi, ou plutôt le projet de loi, comme utile, le roi ne pourra refuser sa sanction (1). » Le détail de la procédure à suivre pouvait varier avec les différents projets. Voici quelle était la proposition de Rabaut de Saint-Etienne :

« Toute loi déterminée par l'Assemblée nationale sera portée au roi pour recevoir sa sanction.

« Le roi pourra refuser sa sanction, mais il fera avertir les Assemblées provinciales de son refus.

« Toutes les Assemblées provinciales recevront du roi une copie de la loi. Elles l'enverront aux municipalités qui l'examineront et la discuteront.

« Elle sera portée ensuite aux Assemblées d'élections qui discuteront et recueilleront les avis à la pluralité des suffrages. Les avis serviront d'instructions aux députés.

« Si le roi refuse sa sanction à une loi, l'élection des députés à cette Assemblée sera annulée, et l'on procédera à une nouvelle élection.

« L'Assemblée nationale suivante sera convoquée à l'époque ordinaire.

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 573.

« Si l'Assemblée nationale suivante déclare que la loi est nécessaire, le roi la sanctionnera (1). »

C'était une tentative en faveur du gouvernement direct. Suivant Petion, on devait recourir à cette forme de gouvernement toutes les fois que cela était possible, « car, disait-il, la loi doit être l'expression de la volonté générale. Or, tous les individus qui composent l'association ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi ; et, si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes ces volontés formerait véritablement la volonté générale (2) ». Dans le cas où le conflit se sera élevé entre les représentants et le roi, il est nécessaire que ce soit bien exactement la volonté générale que l'on connaisse (3).

Cette théorie fut violemment combattue. Elle soulevait la question passionnante du *referendum*. A cette occasion, l'Assemblée affirma ses préférences pour le gouvernement représentatif. Sans doute, disait-on, la souveraineté réside dans la nation, mais, dans un grand Etat, il ne peut l'exercer lui-même ; il faut qu'il la délègue à des représentants (4). Outre les difficultés considérables que présenterait la réunion de tous les votes, il faut reconnaître que le

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 571.

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 582.

(3) RABAUT DE SAINT-ETIENNE. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 571.

(4) MOUNIER. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 559.

peuple n'est pas suffisamment éclairé pour remplir le rôle de législateur. Il se laissera facilement entraîner par l'éloquence trompeuse de quelques rhéteurs. Les foules n'ont pas non plus le calme nécessaire aux délibérations fructueuses ; elles sont trop accessibles aux passions de toute sorte (1). « L'erreur, l'intérêt, le tempérament, et bien souvent la séduction, voilà la base des résolutions qui seront prises (2). »

Il y a plus. Les provinces n'envisageront que leur intérêt propre, et, dans chacune d'elles, le peuple ne votera que les lois qui lui seront directement utiles, se souciant peu de s'associer aux réformes intéressant une autre province. Dans ces conditions, tout projet de loi ayant un intérêt général aboutira difficilement. Il arrivera que chaque partie de la France adoptera le régime qui lui conviendra, et que notre pays se morcellera insensiblement en une infinité de petites démocraties (3). En admettant même que cette éventualité ne se présente pas, on comprend facilement ce que vaudrait une législation qui dépendrait de la contradiction de toutes les Assemblées (4).

(1) DE VIRIEU, MOUNIER, SALLÉ DE CHOUX. — *Arch. Parl.*, t. VIII, pp. 559, 560, 589, t. IX, p. 84.

(2) SALLÉ DE CHOUX. — *Arch. Parl.*, t. IX, p. 84.

(3) SIEYÈS, SALLÉ DE CHOUX. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 593, t. IX, p. 84.

(4) THOURET. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 581.

Pour ces raisons, il est indispensable que la nation ne parle que par l'intermédiaire de représentants. Mais il faut noter ceci. Du jour où le peuple s'est dessaisi de son pouvoir pour le confier à des mandataires, il ne peut le reprendre à son gré. On ne conçoit pas qu'il puisse y avoir à la fois le pouvoir législatif des représentants et le pouvoir législatif du peuple. C'est cependant cet état de choses que le veto, avec appel au peuple, établirait (1).

Ce système possède encore d'autres inconvénients graves :

« En soumettant, disait de Sèze, la volonté générale des représentants à la volonté individuelle du citoyen, le veto populaire heurte directement le principe de tout bon gouvernement qui fait fléchir la volonté de chacun sous la volonté de tous ». « L'appel au peuple, disait-il encore, amène avec la censure le mépris du législateur, et par conséquent le mépris de la loi (2) ».

C'est surtout contre le veto populaire que l'on objectait la nécessité de conserver la dignité du trône. Barrère de Vieuzac présente l'argument d'une façon très nette : « Le monarque, dit-il, après avoir eu la première humiliation d'avoir le peuple pour juge, en aurait souvent une seconde, celle de perdre son procès ; ensuite une troisième, celle de faire exécuter les

(1) Abbé MAURY. — *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 553.

(2) *Arch. Parl.*, t. IX, p. 87.

lois qu'il aurait improuvées par son appel (1) ». C'est pourquoi il est à craindre, comme l'observait Thouret, que souvent le roi, prévoyant un échec, préfère ne pas user du veto, mais ne cesse de lutter contre la loi qu'il estime mauvaise, ce qui causerait le plus grand trouble dans l'administration du royaume (2).

Rabaut de Saint-Etienne et Petion répondirent à quelques-unes de ces objections. Notamment Rabaut essaya de prouver que la nation, alors même qu'elle a des représentants, ne se dessaisit pas du pouvoir législatif (3). Petion reconnaissait les inconvénients des délibérations de la multitude, mais il s'agit seulement, faisait-il remarquer, de soumettre au peuple un point bien précis, pouvant se résoudre par une formule simple, par oui ou par non ; et alors il ne voyait plus de danger à porter la difficulté devant les Assemblées élémentaires (4).

Le veto itératif consistait dans un appel à l'Assem-

(1) Barrère de Vieuzac était cependant convaincu qu'il est indispensable de se préserver des égarements politiques de l'Assemblée ; il croyait également qu'il appartient au peuple de les juger et de les réprimer, mais il n'admettait pas en cette matière l'intermédiaire de la personne royale. Aussi proposait-il la solution suivante : « Aucune des lois décrétées par une Assemblée nationale n'aura force de loi définitive que lorsque la pluralité des Assemblées élémentaires, en procédant à l'élection des nouveaux députes, l'aura confirmée avec ou sans amendement. »

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 581.

(3) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 570.

(4) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 582.

blée législative elle-même. Avant d'indiquer les différentes modalités qui furent proposées à ce système, signalons quelques projets mixtes qui tenaient à la fois de l'appel au peuple et du veto itératif.

Le député Salle demandait que le monarque eût le droit de suspendre un point de législation qu'il croirait nuisible et requérir sur ses motifs un nouvel examen. « J'ajouterai, disait-il, le droit de suspendre une seconde fois, et d'en appeler au peuple pour une prochaine session. La loi, réduite à ses moindres termes, serait proposée par oui et par non dans les Assemblées élémentaires, et se trouverait définitivement rejetée ou admise (1). »

Goupil de Préfelin, dans un même esprit, mais évidemment influencé par la clause du veto présidentiel en Amérique, proposait ce qui suit :

« Dans le cas où le roi refuserait la sanction, il fera connaître son intention et les motifs de son refus. Alors l'Assemblée mettra de nouveau la matière en délibération, et, dans le cas où elle persisterait, elle ferait imprimer son décret, l'exposition des raisons du prince et la justification de l'Assemblée. La matière serait jugée dans la prochaine session ; il faudrait les trois quarts des voix dans les Assemblées élémentaires et les trois quarts dans l'Assemblée générale ; alors le roi ne pourrait se

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 534.

dispenser de donner des lettres patentes sur ce décret (1). »

Mais un projet assez ingénieux était celui de de Beaumetz :

« Je propose que toute loi ne puisse être présentée au roi deux fois pendant la même session. Le roi sera obligé, en refusant sa sanction, de dire s'il argue la loi d'erreur, ou si elle est contraire à son autorité. Dans le premier cas, il suffira qu'elle soit représentée à la deuxième session pour que le roi ne puisse la refuser. Dans le second cas, les mandataires auront pouvoir exprès pour en demander la sanction, et alors, si c'est la volonté générale, le souverain la sanctionnera (2) ».

En faveur du veto simplement itératif, plusieurs propositions furent aussi émises. Elles différaient surtout par le degré de persistance qu'on attribuerait à ce droit.

Harmand conseillait, au cas où le roi refuserait sa sanction, « de mettre une seconde fois la matière en délibération, et, si l'Assemblée persistait, le souverain serait obligé de céder (3) ».

Les autres projets supposaient tous le renouvelle-

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 551.

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 547.

(3) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 580. — On lit dans les *Archives. Parleméntaires* le mot « décider » au lieu de « céder », ce qui change complètement le sens de la proposition. Le roi ayant le droit de décider après une nouvelle délibération aurait un veto absolu. Or, Harmand était partisan du veto limité. Nous croyons donc qu'il faut lire « de céder ».

ment de l'Assemblée, avant qu'elle put réitérer la loi et faire prévaloir son opinion. Alexandre de Lameth était d'avis de hâter ce renouvellement au moyen d'une dissolution de la Chambre et de nouvelles élections qui auraient lieu immédiatement (1). De La Rochefoucault partageait cette manière de voir dans le cas seulement où la loi serait urgente (2). Mais la plupart des propositions n'avaient en vue que le renouvellement normal du Corps législatif. La question était alors celle-ci : Se contenterait-on avec Ch. de Lameth, de Castellane, de Sillery, Gauthier de Blauzat, Goupilleau, pour forcer le veto, que la loi fût proposée de nouveau par la législature suivante, ou accorderait-on au roi, comme le demandaient Thouret, de Virieu, Clermont-Tonnerre, la Reveillère-Lepeaux, un veto invincible jusqu'à la troisième législature.

On sait que ce dernier projet l'emporta. On avait fait valoir qu'il donnerait au veto plus de force et d'efficacité. De plus, il ménageait au roi un moyen de sauvegarder sa dignité. Si la deuxième législature renouvelle la proposition de loi, il est presque certain que la troisième en fera de même. Le roi n'attendra pas ce rejet définitif de son veto. Il abandonnera

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 552.

(2) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 585.

son droit dès le deuxième vote de la loi pour paraître prendre une décision libre (1).

Une circonstance qui, au dernier moment, plaïda en faveur du veto suspensif, fut la nouvelle que Louis XVI lui-même le demandait. Necker, comprenant que le veto absolu obtiendrait difficilement la majorité de l'Assemblée, avait conseillé au roi de se prononcer pour le suspensif, « afin de se donner les avantages d'un sacrifice volontaire ». En conséquence, le ministre adressa, le 11 septembre, à l'Assemblée, au nom du roi, un mémoire qui faisait ressortir les avantages du veto itératif. Mounier et ses amis fort déçus se trouvaient être plus royalistes que le roi ; ils persistèrent néanmoins dans leur opinion, prétendant qu'il fallait donner à la royauté, malgré elle, une prérogative qui lui était utile ainsi qu'à la nation. Ils s'opposèrent à la lecture du mémoire, et eurent gain de cause sur ce point. Mais tout le monde en connaissait le contenu. L'effet était produit.

(1) CLERMONT-TONNERRE. — *Arch. Parl.*, t. IX, p. 59.

CHAPITRE II

LE VETO DEVANT L'OPINION

Les séances de la Constituante présentent un aspect bien différent des réunions de la Convention américaine. Autant ces dernières avaient été calmes, autant les autres furent tumultueuses. Le gouverneur Morris, qui avait pris part à la Convention de Philadelphie et qui assista à quelques séances de l'Assemblée française, fut frappé de ce contraste. Dans ses mémoires, il ne peut s'empêcher de le signaler. Il nous montre, d'une part, les Américains travaillant à huis clos, en silence, à l'abri de toute pression extérieure, et, d'autre part, la Constituante ouvrant ses portes à la populace, se laissant menacer et intimider par elle, subissant la pression de toutes les passions de la foule (1). La publicité des débats de l'Assemblée nationale fut, en effet, la cause de bien des agitations dans le peuple, à Paris surtout, les-

(1) HAZEN. — *Contemporary american opinion of the French Revolution*, pp. 81, 82.

quelles eurent certainement leur répercussion sur les décisions de la Constituante.

Plus qu'aucune autre la discussion sur le veto agita l'opinion. A peine soulevée, la question de la sanction royale enflamma tous les esprits. Elle fut débattue dans le public plus encore qu'à l'Assemblée. Il n'est personne qui n'en parle. Le mot « veto » est dans toutes les bouches. Quelquefois même ceux qui le prononcent n'ont aucune idée de la chose. Un perruquier disait : il ne faut pas que le roi soit un veto. Un cordonnier demandait de quel district était le veto, et un habitant du Faubourg Saint-Marceau voulait qu'on mit le veto à la lanterne comme perturbateur de l'ordre public. Un homme qui montre sur les quais un esturgeon l'appelle le veto royal (1). Quelques-uns se figurent que le veto est un impôt. De Virieu, dans son discours à l'Assemblée, signale la conversation suivante entre deux habitants de la

(1) *Nouvelles Révolutions de Paris*, n° 9-12 sept. 1789, p. 131.

— Les enfants eux-mêmes prennent part aux discussions sur le veto. Si l'on en croit ce passage des « *Nouvelles Révolutions* », ce n'était pas toujours sans esprit : « Un de ces Démosthènes de café venait de s'enrouer sur le veto et la sanction royale ; il avait subjugué l'auditoire ; il descendait de la table (qu'on appelle Tribune), lorsqu'un jeune enfant dit : Mais moi, j'ai appris aussi une fable, et je voudrais bien qu'on me permit de la réciter. On porta l'enfant sur la Tribune, qui récita la fable du *Dragon à plusieurs têtes et du dragon à plusieurs queues*. On raisonna beaucoup sur cette sublime fable, et ce trait inattendu enleva au premier orateur un grand nombre de partisans. Il s'en alla en criant : « il est bien singulier qu'après ce qu'a dit J. Jacques, on fasse encore apprendre aux enfants les *Fables de la Fontaine*. »

campagne. « Sais-tu ce que c'est que le veto ? dit l'un.

— Non. — Eh bien, tu as ton écuelle remplie de soupe ; le roi te dit : répands ta soupe, et il faut que tu la répandes (1). » En général le peuple, du moins la basse classe du peuple, voit dans le veto un ennemi, le rétablissement de l'ancien régime. Il n'entend rien au mécanisme du gouvernement représentatif, mais il sait qu'on lui a promis la liberté et qu'il est maintenant question de l'entraver. Il ne sort pas de cette idée. De là, l'acharnement qu'il mit à défendre son intérêt. De là, son agitation et les troubles dont Paris fut le théâtre.

Le Palais-Royal, et particulièrement le café de Foy, était devenu le lieu de rendez-vous d'un assez grand nombre de citoyens fougueux, qui commentaient et discutaient violemment les événements politiques de chaque jour, faisaient des motions et les exécutaient eux-mêmes. Ils réussissaient à enthousiasmer et à entraîner à leur suite toute une partie du peuple de Paris.

Lorsque l'on apprit, le 30 août, que certains députés de l'Assemblée avaient proposé, la veille, d'accorder au roi le droit d'annuler les résolutions des représentants de la nation, l'émotion au Palais-Royal fut énorme. Le fait paraissait tellement prodigieux

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 590.

que l'on ne douta pas que ce ne fut le résultat d'une trahison. Aussitôt, le bruit courut qu'une coalition s'était formée entre le clergé et la noblesse et quatre cents membres des communes pour rétablir le despotisme; que Mirabeau avait énergiquement combattu le veto, mais qu'il avait été attaqué par ses adversaires et percé de plusieurs coups d'épée (1). On montre une prétendue lettre de ce représentant, dans laquelle il dénonçait quatorze députés coupables de trahison envers la nation. Des discours nombreux et violents sont prononcés. Mais on s'accorde difficilement sur ce qu'il convient de faire. Enfin, vers le soir, quelqu'un rédige une motion qui est acceptée par tous. Dans cet arrêté, après s'être élevés avec indignation contre le veto, ce « sacrilège national », les citoyens du Palais-Royal décidaient :

Qu'il fallait se rendre sur le champ à Versailles déclarer à l'Assemblée que l'on connaissait le complot de l'aristocratie et les noms des conspirateurs; que, s'ils ne se démasquaient pas, on saurait les y obliger ;

Qu'on assurerait au comte de Mirabeau une garde du corps de cinquante hommes armés ;

Que le roi et le dauphin seraient invités à se rendre

(1) Lorsque, plus tard, on apprit qu'il était partisan du veto absolu, on ne sut quelle injure lui adresser. On placarda dans Paris : « Mirabeau infâme scélérat, ton projet ne réussira pas ! » *Mémoires de Montlosier* dans de Lescure.

au Louvre pour que leur personne fût en sûreté;

Qu'enfin, les districts seraient convoqués pour leur faire part de l'arrêté du café de Foy.

Immédiatement, une députation de douze citoyens fut nommée pour se rendre à Versailles sous la conduite du marquis de Saint-Hurugue. Le soir même, elle se mit en route. Mais, afin de la protéger contre une attaque possible des aristocrates, deux cents personnes voulurent l'accompagner. Toutefois, la garde bourgeoise avait été prévenue : elle intercepta les avenues de Paris à Versailles, et Saint-Hurugue dut retourner au café de Foy (1).

Toute la nuit, les citoyens du Palais-Royal furent debout. Ils envoyèrent successivement, mais sans résultat, deux députations à l'Hôtel de Ville pour obtenir l'autorisation d'aller présenter leurs doléances à l'Assemblée nationale. Une troisième députation se rendit chez le comte de Clermont-Tonnerre pour le charger de lire à l'Assemblée un extrait de la motion du Palais-Royal.

Le lendemain, Clermont-Tonnerre s'acquitte de sa mission. Un passage de la déclaration était ainsi conçu :

« Nous sommes actuellement au moment décisif de la liberté française.

(1) *Révolutions de Paris*, n° 8, p. 7 et sq. — *Courrier de Gorsas*, t. III, n° 56. — *Journal de la Ville*, n° 34.

« Instruits que plusieurs s'appuient sur différents articles des cahiers, il est temps de les rappeler et de les révoquer; et, puisque la personne d'un député est inviolable et sacrée, leur procès sera fait après leur révocation.

« Le veto n'appartient pas à un seul homme, mais à vingt-cinq millions.

« Les citoyens réunis au Palais-Royal pensent que l'on doit révoquer les députés ignorants, corrompus et suspects. »

Le président venait de recevoir une lettre anonyme, qui lui était adressée personnellement (1), et une autre adressée à MM. les secrétaires. Il en donne également lecture :

« L'Assemblée patriotique du Palais-Royal a l'honneur de vous faire part que, si le parti de l'aristocratie, formé par une partie du clergé, par une partie de la noblesse et cent vingt membres des communes ignorants ou corrompus, continue de troubler l'harmonie et veut encore la sanction absolue, quinze mille hommes sont prêts à éclairer leurs châteaux et leurs maisons et les vôtres particulièrement, Monsieur. »

La lettre à MM. les secrétaires n'était pas moins violente :

« Vous n'ignorez pas l'influence de l'Assemblée

(1) Le Président était alors l'évêque de Langres, de la Luzerne, que l'on savait partisan du veto absolu.

patriotique et ce qu'elle peut contre le pouvoir aristocratique.

« Nous venons d'instruire M. le Président sur son désir particulier de faire adopter le veto absolu, que nous regardons comme destructeur de la liberté.

« Il est à craindre qu'il ne passe, et nous en accusons la cabale du clergé et de la noblesse, formée contre le bien public, cent vingt membres des communes qui se sont laissés corrompre. Deux mille lettres sont prêtes de partir pour les provinces et pour les instruire de la conduite de leurs députés; vos maisons répondront de votre opinion, et nous espérons que les anciennes leçons recommenceront. Songez-y et sauvez-vous. »

D'autres députés, Mounier entre autres, avaient aussi reçu des lettres pleines de menaces.

L'Assemblée, très émue, ne savait quelle attitude prendre en présence de ces menées populaires. On discuta vivement sur ce point. Mais, comme les dernières nouvelles de Paris annonçaient que l'agitation paraissait calmée, on décida qu'il n'y avait pas lieu de délibérer, et on passa à l'ordre du jour (1).

Au Palais-Royal cependant, on ne songeait pas encore à désarmer (2). On avait bien renoncé à marcher

(1) *Arch. Parl.*, t. VIII, p. 512 et sq.

(2) « De temps en temps, dit le *Journal des Révolutions de Paris*, on entendait s'élever contre le veto un cri général auquel répondait le peuple qui était autour du café ».

sur Versailles, mais on formait d'autres projets. Sur le conseil du citoyen Loustalot, on résolut de s'adresser à la Ville pour obtenir une convocation générale des districts. On leur exposerait ce qui se passait, et on leur demanderait de prendre des mesures énergiques. Le jour même, une députation est envoyée et reçue à l'Hôtel de Ville. Elle expose sa demande et propose en même temps l'ordre de délibérations suivant pour les districts :

« 1° L'opinion de la commune, assemblée par individus, est-elle que le roi doit avoir le veto, c'est-à-dire le droit de refuser, ou d'adopter, les opérations du Corps législatif, et la commune le lui accorde-t-elle, ou le lui refuse-t-elle, pour la portion qui lui appartient dans le pouvoir législatif ?

2° La commune est-elle satisfaite de ses députés à l'Assemblée nationale ? les confirme-t-elle ?

3° Si elle en révoque quelques-uns, qui nomme-t-elle électeurs pour nommer d'autres députés ?

4° Ne convient-il pas de donner à ces nouveaux députés, ou d'accorder aux anciens, un mandat exprès pour refuser le veto au roi et laisser à la nation l'entier exercice du pouvoir législatif ?

5° Afin d'arrêter que l'Assemblée nationale suspendra ses délibérations sur le veto, jusqu'à ce que les districts, ainsi que les provinces, aient prononcé. »

L'Assemblée examina la proposition. Les avis

étaient partagés. Les districts, dit-on, sont toujours ouverts aux citoyens pour y faire des motions. Il serait dangereux pour l'ordre de rassembler en un seul endroit une foule aussi considérable. Plusieurs étaient d'avis qu'il fallait, sur la question du veto, s'en rapporter à la sagesse de l'Assemblée nationale. Finalement, on fit savoir aux députés du Palais-Royal que l'Assemblée les avait reçus simplement par complaisance, en dérogeant à la règle qui exige que toutes les députations admises à l'Hôtel de Ville émanent de corps constitués ; qu'elle n'avait pas à répondre à leur proposition. Deux nouvelles députations, qui furent également reçues par complaisance, n'obtinrent pas davantage.

Au Palais-Royal, on décida, le soir, que l'on se rendrait individuellement, dès le lendemain, dans ses districts pour y agiter la question du veto (1).

Malgré cette décision, le Palais-Royal était encore très agité le lendemain 1^{er} septembre. L'Assemblée des représentants de la ville prit un arrêté contre ces attroupements, et le café de Foy fut évacué dans la soirée.

Les districts commençaient à délibérer sur la question qui leur était soumise. Dès le premier jour, le

(1) *Révolutions de Paris*, n^o VIII, p. 12 et sq. — BUCHEZ et ROUX. — *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. II, pp. 376, 377.

district des Capucins Saint-Honoré envoya à l'Assemblée des représentants de la ville une délégation pour obtenir un ajournement des délibérations de l'Assemblée nationale jusqu'à ce que le vœu des commettants fût connu. On leur répondit que la Ville n'en avait pas le pouvoir (1).

Le 4 septembre, le district de Saint-Nicolas-des-Champs se prononce contre le veto : « L'Assemblée, délibérant sur la question importante de la sanction royale, déclare unanimement qu'elle déclare comme inconstitutionnelle toute espèce de veto qui pourrait être accordé au pouvoir exécutif, attendu que la sanction du roi doit être purement honorifique et promulgative de la loi ; que, pour rendre public son vœu à cet égard, le présent arrêté sera imprimé et envoyé tant aux différents districts qu'aux représentants de la commune et à l'Assemblée nationale (2) ».

Les districts de Saint-Germain, Saint-Etienne-du-Mont, Saint-Jacques-de-l'Hôpital demandèrent, comme celui des Capucins Saint-Honoré, l'ajournement du décret sur le veto et l'appel au peuple. D'autres déclarèrent s'en rapporter à la prudence de l'Assemblée nationale. Mais le plus grand nombre n'eut pas le temps de prendre une décision avant que la question ne fut tranchée par l'Assemblée nationale. Il était

(1) BUCHEZ et ROUX. — *Loc. cit.*, p. 381.

(2) *Révolutions de Paris*, n° 8, p. 30.

utile que la discussion à la Constituante ne trainât pas en longueur. L'Assemblée, déjà influencée par les adresses qu'elle recevait presque chaque jour (1), l'eût été bien plus, si une majorité, dans un sens ou dans l'autre, avait pu se former dans les districts.

Dans les provinces, la question du veto fut également très agitée.

Une députation de la ville de Rennes vint le 4 septembre à l'Hôtel de Ville de Paris. Elle aussi demandait l'ajournement du décret, et que le peuple fut consulté sur le droit de sanction. L'Assemblée des représentants de la ville lui répondit ce qu'elle avait déjà objecté à certains districts, qu'elle n'avait pas le droit d'arrêter les délibérations de la Constituante. La députation se décida alors à envoyer directement à l'Assemblée nationale une lettre de protestation

(1) Une de ces adresses est assez curieuse. Elle était intitulée « Motion des dames à l'Assemblée nationale sur la sanction », et elle était ainsi rédigée : « Messieurs, le sexe le plus faible, mais le plus fort en sentiments pour le monarque, vous prévient qu'il ne se soumettra jamais à aucune des lois que vous croyez avoir le droit de faire, si elles ne sont pas sanctionnées par le roi. Ce sexe opprimé n'a pas, comme vous, de quoi appuyer les vœux de son cœur par des cahiers qui lui ordonnent de soutenir, de respecter et de défendre la prérogative royale, mais vous trouverez toujours de l'opposition en lui à tout ce qui ne sera pas dicté et déterminé par l'honneur. Et n'est-ce pas en manquer que de disputer au monarque ses droits et les moyens de conserver l'amour de tous ? Je ne pense donc pas... non, je ne pense pas que ce soit de bonne foi que vous ayez mis en question la sanction royale, qui est le seul moyen de donner aux lois, que vous allez faire, de la solidité et de l'activité. Avez-vous pu penser qu'il pouvait être aboli ! »

contre le veto. Il y était dit que ce droit est inadmissible, parce que le pouvoir législatif appartient à la nation, et elle déclarait ennemis de la patrie tous ceux qui contesteraient ces principes. La lecture de cette adresse provoqua, à la séance du 10 septembre, un débat orageux (1).

La démarche de la ville de Rennes eut une importance tout à fait à part. Mais bien d'autres localités formulèrent, à ce moment, leur opinion sur la sanction royale (2).

Bien que la plupart des manifestations précédentes aient été contre le veto, il y avait, comme on a déjà pu le voir d'ailleurs, des divergences d'opinions.

(1) BUCHEZ et ROUX. — *Loc. cit.*, pp. 411, 412.

(2) Une pétition signée de 2000 citoyens actifs de Rouen fut adressée au roi pour l'engager à résister, si on ne lui accordait pas la sanction des lois.

Nous voyons que, même une commune peu importante et bien éloignée du lieu où la question avait été soulevée, la commune de Saint-Claude (Jura), émet son avis sur le veto. Dans sa séance du 10 septembre 1789, le Conseil municipal de cette commune déclarait : « qu'il est absurde sans doute de supposer qu'après avoir établi ce grand principe, vrai palladium de la liberté, que la nation est seule souveraine, qu'on puisse ensuite accorder à un homme, quel qu'il soit, le pouvoir d'anéantir d'un mot la volonté de la nation ; — que cependant, comme on s'autorise des cahiers mêmes des communes, où la sanction royale est demandée, pour en induire la nécessité d'un veto absolu de la part du roi, il est à propos de donner à nos députés, s'il en est temps encore, l'explication du sens que nous attachons à ce mot de sanction royale ; et qu'enfin, nous avertissons nos députés qu'ils n'ont reçu de nous qu'un seul mandat constant et impératif, celui de nous assurer la plus grande portion de liberté et de bonheur possibles ». *La Révolution française*, revue historique, 1884, p. 721.

Mais elles étaient en minorité, et elles se produisaient d'une façon moins bruyante. « En réalité, le public, nous apprend le *Journal de Luchet*, est partagé en trois classes. La première, qui me paraît la plus nombreuse, refuse net au roi toute espèce de veto. La seconde, qui balance presque la première, le lui accorde sans restrictions. Enfin, la troisième lui accorde le veto suspensif... (1) » Les différentes opinions soutenues à la Constituante ont donc chacune leur appui dans la nation. Il y a des conférences pour débattre les avantages des différents systèmes, et où l'on essaie mutuellement de se convaincre. Mais c'est surtout dans la presse que l'on discute ardemment.

Peu de journaux défendent d'une façon spéciale le veto suspensif. Toutefois, la *Gazette de France* semble, dès le début, se déclarer en faveur de ce système qu'elle considère comme « un traité de paix entre la République et la Monarchie (2) ». De même, les *Nouvelles de Versailles* font observer qu'il faudra éviter les deux gouffres du despotisme et de l'aristocratie sur lesquels la question nous tient suspendus. Il faut signaler surtout la campagne menée par le *Patriote français* en faveur du veto américain. Il s'étend longuement sur ses avantages. « Cette clause, dit-il, concilie tout ; elle prévient le despotisme d'un seul ;

(1) *Journal de la Ville*, par Jean-Pierre-Louis de LUCHET, n° 34.

(2) *Gazette de France*, n° 48.

elle prévient les factions parmi les représentants ; elle rend inutile l'appel au peuple, et donne l'existence à la loi sans son concours. » Il s'étonne, qu'à l'Assemblée, on n'insiste pas davantage pour son adoption, et qu'on ne le considère pas comme le seul modèle à suivre. Cela lui semble d'autant plus surprenant que plusieurs membres connaissent à fond les constitutions américaines (1).

Mais, le plus souvent, les feuilles publiques envisagent la question à un point de vue plus général : on est pour ou contre le veto. Toutefois, lorsque l'Assemblée aura consacré dans la Constitution le veto suspensif, la plupart des journaux, qui combattaient le veto, se déclareront satisfaits (2).

(1) *Patriote français*, n^{os} 34 et 35.

Une lettre adressée à « l'Observateur » concluait également à la supériorité du système américain. « On peut ranger tous les vetos sous deux classes. Le veto des femmes et le veto des géomètres. Une femme refuse d'admettre une proposition, parce qu'elle ne lui plaît pas. Un géomètre refuse d'admettre une proposition, parce qu'elle n'est pas démontrée. On a vu, il n'y a pas longtemps, un peuple retoucher à sa Constitution pour donner à son chef le veto des géomètres : ce sont les Etats-Unis, où le Président doit motiver son refus ». *L'Observateur*, n^o 111.

(2) Le *Publiciste parisien*, cependant, est opposé à toute espèce de veto, et il s'élève contre le décret de l'Assemblée. « Le décret, qui consacre le veto suspensif, est attentatoire à la souveraineté du peuple, à la liberté publique. Il doit être annulé par la nation, et il sera infailliblement révoqué par ses propres représentants, si toutes les villes du Royaume ont le courage d'imiter l'exemple glorieux de la ville de Rennes. » *Publiciste parisien*, journal de Marat, n^o 5.

De même les *Ephémérides de l'Assemblée nationale* déclarent qu'il n'y a

L'opinion du veto absolu, étant données les circonstances, n'était pas de celles que l'on soutenait publiquement avec une grande franchise, Nous ne trouvons guère que le *Journal politique et national* et le *Spectateur à l'Assemblée nationale* qui la défendent sérieusement. — D'autres journaux, les *Nouvelles Révolutions de Paris*, le *Courrier de Versailles*, le *Courrier de Provence*, bien que très sobres d'appréciations, paraissent partager les mêmes idées.

Au contraire, l'opinion adverse fut exprimée avec beaucoup de chaleur par un très grand nombre de feuilles. Nous pouvons citer les *Ephémérides de l'Assemblée nationale*, les *Révolutions de Paris*, le *Journal d'Etat et du citoyen*, le *Courrier patriotique*, le *Journal de Luchet*, l'*Observateur*, le *Publiciste parisien*, les *Révolutions de Paris en 1789*, le *Véridique*, le *Courrier français*, le *Journal du Palais-Royal*, la *Voix du peuple* et le *Point du jour*. — Nous n'y trouvons guère d'arguments nouveaux. Ce sont les mêmes qui ont été invoqués à la Constituante, dont ils narrent au jour le jour les débats. Mais on choisit ceux qui sont le plus propres à frapper l'esprit du peuple. « Il ne s'agit de rien moins, dit le *Courrier français*, que de savoir si la nation française, libre depuis deux jours, retomberait dans les

pas de terme entre avoir et n'avoir point ; que les deux pouvoirs seront absolument séparés, ou ils seront confondus.

fers honteux qu'elle vient de briser. » Le *Journal de Luchet* présente la question sous la forme suivante : « Un roi qui a le veto peut faire du mal ou du bien. Le roi qui n'a pas le veto ne peut faire que du bien. Y a-t-il à balancer entre les deux partis ? » L'aristocratie n'est pas à craindre, écrit Loustalot, si le peuple fait ce qu'il doit : « Mais l'aristocratie des représentants, dites-vous, qui l'empêchera, s'il n'y a point de veto ? qui l'empêchera, Français ! Que dites-vous ? Bailliages et communes, écoutez-moi. Dès qu'un de vos représentants vous paraîtra infidèle ou incapable, dès qu'il ne suivra point vos vœux, brisez-le ! ah ! brisez-le, brisez-le ! Voilà le vrai moyen de ne pas redouter l'aristocratie (1). » « La nation n'a pu faire un souverain et demeurer souveraine », dit-on encore (2). — D'un mot, par une image, souvent aussi par la violence et l'exagération des expressions, on cherche à émouvoir le peuple. En même temps, pour l'engager à réagir contre la menace de l'oppression, on le flatte, on vante son bon sens et sa perspicacité, on le proclame « le peuple le plus éclairé de l'univers (3) ».

A cette époque parut également, sur le sujet qui

(1) *Révolutions de Paris*, n° 8.

(2) *Journal de la Ville*, n° 38.

(3) *Courrier français*, n° 58.

nous occupe, une foule de brochures et pamphlets. Signalons les principaux.

Parmi ceux qui combattent le veto, on peut indiquer : *l'Anti-sanctionnaire ou l'aiguillon à la Constitution*, — *Avis à la nation sur le veto*, par Perier. — *Questions importantes pour la décision de la grande affaire du veto*. — *Adresse à l'Assemblée nationale touchant la représentation des ordres et le veto royal, par une Société patriotique*. — *Examen analytique des questions sur le pouvoir législatif et sur le veto absolu ou limité*. — *De la sanction royale*, par le Chevalier de Pange. — *La sanction royale examinée par un Franc*. — *La ruse noire cousue de fil blanc*.

Il serait fastidieux de reproduire l'argumentation présentée dans ces brochures. En général, elle ne nous apprendrait rien que nous ne sachions déjà. Cependant le chevalier de Pange, dans son écrit sur la *Sanction royale* (1), expose la défense de la doctrine de Sieyès avec quelques aperçus nouveaux. Nous en donnerons un résumé bref.

De Pange commence par définir d'une façon rigoureuse les pouvoirs législatif et exécutif.

Chaque homme a une volonté qui fait sa loi, qui dirige tous ses actes. Ses membres obéissent passivement à sa volonté.

(1) « De la sanction royale », par M. le Chevalier de PANGE. Paris, 1889, in-8°, 43 p.

La réunion des volontés de plusieurs hommes, d'une nation tout entière, sur un point déterminé, constitue la loi de cette collectivité. Elle pourrait l'exécuter elle-même, chaque individu agissant d'après sa volonté, qui est ici celle de tous.

Mais, si je ne puis charger un autre du soin d'exercer pour moi mes facultés naturelles, ma volonté, je puis du moins consentir à ce qu'un autre dirige l'emploi que j'en ferai.

De même, la nation pourra charger quelqu'un, non pas de vouloir à sa place, mais d'exécuter ses ordres. C'est le rôle du pouvoir exécutif.

On dit que la nation a le pouvoir législatif, et le roi le pouvoir exécutif. Il faut prendre garde à l'influence des mots sur les idées. Le mot « pouvoir » a, dans cette expression, deux sens. Le pouvoir de la nation est une faculté innée. Le pouvoir du roi est une force transmise. « Mais, qu'est-ce qu'un pouvoir transmis, s'il n'est pas dépendant de qui l'a pu transmettre ? Le pouvoir de la nation est suprême. Le pouvoir du prince est secondaire (1). C'est en ne faisant pas cette distinction qu'on a cru le veto royal légitime, parce qu'on a cru voir quelque parité entre le pouvoir législatif de la nation et le pouvoir exécutif du roi (2). »

(1) *Id.*, l'*Anti-sanctionnaire anglais*. « Les nations existent avant les lois, les lois avant les rois. »

(2) « Je ne conçois pas plus un pouvoir exécutif, qui rend nul le pou-

Puis il réfute plusieurs objections.

On soutient que la loi, pour être exécutée, doit être consentie par le roi. Poursuivant sa comparaison entre l'individu et la collectivité : « de même, dit de Pange, que, dans chaque individu, la force sert la volonté, il faut que, dans toute société d'hommes, la somme des forces serve la somme des volontés. Or, la somme des volontés réside incontestablement dans la nation ; donc, c'est la nation seule que la somme des forces doit servir : la volonté particulière du prince décidera seulement de la route qu'il faut choisir. »

La crainte que les représentants ne cherchent à usurper la souveraineté, qui n'appartient qu'à la nation, est réelle. Mais le veto serait lui-même une usurpation de souveraineté. Ce serait corriger le mal par un mal plus grand. — Il y a d'autres moyens de parer à cet inconvénient. De Pange énonce un projet de règlement permettant au peuple de surveiller ses représentants et de les empêcher de se rendre inamovibles. — Le veto n'empêcherait même pas l'usurpation de l'Assemblée, parce que le roi n'a pas intérêt à l'empêcher. Lorsque l'Assemblée est soutenue par toute une nation, elle est très forte. L'autorité du roi

voir législatif, que je ne comprends comment il se pourrait que ma main, quand je veux porter un coup de francisque, ait le pouvoir de démentir, de rendre nulle ma volonté. » *Sanction royale examinée par un Franc.*, p. 11.

en souffre. Mais, du jour où elle deviendra un Sénat d'aristocratie, le peuple l'abandonnera et luttera contre elle. Elle sera obligée de s'unir au roi pour se défendre contre le peuple. L'autorité du prince y aura gagné. Et c'est le roi que l'on veut charger de maintenir l'Assemblée dans la dépendance du peuple !

Le veto peut, à la rigueur, réprimer le danger de la précipitation. Mais il y a d'autres moyens moins désastreux d'atteindre ce but. — La corruption est plus à craindre, et ce n'est pas le veto du roi qui l'empêchera, puisqu'elle vient le plus souvent de la royauté.

Dans une deuxième partie, de Pange montre le danger du veto.

Le roi est, en général, doué d'une intelligence médiocre, comme le commun des hommes. Il ne faut pas attendre plus de lumières chez lui que dans l'Assemblée. C'est le contraire qui est vrai. Mais voici surtout où est le danger. Nous éprouvons tous que moins une sensation nous est habituelle plus elle nous affecte. Le prince, élevé à la domination, sera plus qu'un autre affecté de la résistance. Il s'irritera des obstacles, tendra sans cesse à soumettre à son pouvoir ceux qui prétendraient le borner. Il abusera du veto (1).

(1) Plusieurs brochures et journaux, peut-être par respect pour la puissance de Louis XVI, ne craignent pas l'exercice du veto par le roi, s'il agissait de sa propre inspiration, mais redoutent au contraire l'usage qu'il en fera sur les conseils de ses ministres et de son entourage.

Dans la lutte qu'il aura ainsi engagée contre la nation, il sera soutenu par l'armée qu'il commande et par les magistrats et fonctionnaires de tout ordre qui sont sous sa dépendance. L'avantage sera pour le parti du roi. Ses membres sont en relation directe les uns avec les autres ; ils sont constamment réunis, tandis que le peuple est épars dans tout le royaume. Ils ont l'habitude d'intimider et de commander, le peuple celle d'obéir. Ils ont une « personne réelle dont le faste les éblouit, la présence les anime. » Le peuple, livré à lui-même, s'organise difficilement pour agir. Enfin, une grande partie de la nation, absorbée par ses travaux quotidiens nécessaires à son existence, négligera de défendre ses intérêts. « Si le peuple, disait-il, savait que ses représentants peuvent seuls lui donner des lois, cette déclaration de ses droits marquerait si nettement les bornes de ceux du prince qu'il ne les pourrait franchir sans éclat ; et alors le peuple, sentant le danger lui-même, s'en pourrait préserver. Tandis qu'en laissant au prince le partage de l'autorité législative, ses différends avec les représentants ne sembleront être qu'un légitime exercice de ses droits. Le peuple ignorera s'il est bien intéressé dans la querelle. Pour le savoir, il faudrait qu'il approfondît les causes mêmes de ces débats, et c'est un soin, je le répète, dont ses travaux de corps et son application d'esprit ne le laissent pas susceptible. »

Toutes les nations possèdent la souveraineté ; partout, cependant, le monarque s'en est emparé, parce que « son intérêt est puissant et actif, tandis que celui de la nation est épars entre tous ses membres et s'y trouve languissant et secondaire. »

On prétend que, par son droit de refuser les subsides, l'Assemblée aura facilement raison de la résistance du roi. C'est une illusion. On oublie que le roi tient à sa disposition tous les moyens d'exécution. Avec son armée, il fera prélever de force des contributions sur le peuple. Ses tribunaux condamneront ceux qui résisteraient.

S'il possède le veto, le roi, fatalement, en peu de temps, exercera toute l'autorité.

A ces raisonnements rigoureux, les écrits sur le veto absolu opposent l'objection connue d'opportunité, les traditions monarchiques françaises, la nécessité fournie par l'expérience d'adoucir la rigueur des principes. « L'Assemblée nationale, disait Cerrutti dans son *Traité de la sanction royale mis en maxime pour le peuple*, est sujette à tous les vices de l'esprit de corps ou de l'aristocratie. Le monarque est sujet à tous les vices de l'autorité permanente et rapide. La main législative peut tout dissoudre, le bras législatif tout envahir ou tout détruire ; le peuple a lié l'un par l'autre, et ce lien mutuel est le salut de l'Etat. Si la classe délibérante va trop loin, la

« classe gouvernante l'arrête. Si la classe gouvernante marche mal, la classe délibérante la ramène. »

Les brochures intitulées : *Coup d'œil rapide sur la sanction royale par un électeur des communes*, — *De l'essence de la sanction royale et de son action dans la législation générale du royaume*, défendaient également le veto absolu.

Enfin, parmi toutes ces brochures, quelques-unes recommandaient le veto suspensif. Citons : *Réflexions rapides sur le veto*, par Schmits, la plus répandue de ces brochures. — *Réflexions d'un citoyen sur les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, sur le veto et sur l'appel au peuple*, — *Du partage de la puissance législative* (1), — *Du danger du veto absolu*, par Buzot, et les pamphlets ayant pour titre : *Le fatal veto*, — *Polichinel orateur à l'Assemblée nationale*, — *Croyez-moi, ou le secret de la Comédie*. Ces écrits font généralement valoir les avantages de l'appel au peuple.

Ainsi, la question de la sanction royale, pendant quelques temps, absorba tout le royaume. On y voyait engagé le sort de la nation. Chacun voulut prendre sa part à ce débat capital. C'est au milieu de

(1) L'auteur de ce traité croit que le roi ne doit pas être complètement écarté de la confection des lois, parce que celles-ci ne doivent pas choquer l'esprit des nations étrangères, et que le pouvoir exécutif est le mieux placé pour signaler les fautes de ce genre.

cette effervescence générale, de l'agitation, des menaces même, que l'Assemblée eut à prendre parti. Elle subit forcément l'influence de ce qui se passait au dehors. Nous avons vu que, dans le public, l'opinion la plus répandue et la plus bruyante était celle qui ne voulait pas de veto absolu. C'est celle qui eut le plus d'écho à la Constituante.

Néanmoins, il faut reconnaître que celle-ci sut conserver son sang-froid. Malgré la pression exercée sur ses délibérations, elle voulut raisonner la question sous tous ses aspects, et elle ne prit de décision que lorsque la discussion fut épuisée. Il faut également admirer l'obstination avec laquelle quelques députés de la droite défendirent ce qu'ils croyaient être la vérité, malgré les tentatives de diverses sortes faites pour modifier leur opinion (1). Lorsque l'Assemblée eut écarté le système qu'ils proposaient, Bergasse, Mounier, Lally-Tollendal donnèrent leur démission de membres du Comité de Constitution.

(1) Dans son rapport à ses commettants, Mounier raconte que plusieurs députés avaient résolu d'obtenir de lui le sacrifice du principe de la sanction royale, ou, en le sacrifiant eux-mêmes, de l'engager par reconnaissance à leur accorder quelque compensation. A cet effet, ils le conduisirent plusieurs fois dans des conférences chez des amis de la liberté, notamment chez l'américain Jefferson, où on lui fit ces propositions. « Je témoignai ma surprise, dit Mounier, de ce qu'on voulait m'engager à traiter sur les intérêts du royaume, comme si nous en étions les maîtres absolus... J'ajoutai que, lorsque je croyais un principe vrai, j'étais obligé de le défendre, et que je ne pouvais en disposer, puisque la vérité appartenait à tous les citoyens. »

TROISIÈME PARTIE

La théorie et la pratique.

Nous nous sommes efforcé, dans les deux parties précédentes, de réunir les éléments de la discussion, sur le veto législatif, telle qu'elle se présenta dès les premières applications du gouvernement purement représentatif.

Nous avons vu que les deux Constituantes comprirent de la même façon, bien qu'avec plus d'hésitation en France, la nécessité de pondérer les pouvoirs; qu'elles conclurent l'une et l'autre, pour des motifs à peu près semblables, à l'utilité d'un veto limité. D'accord sur les principes, imbues des mêmes raisons, elles aboutirent cependant, en organisant le détail de ce droit, à une solution, en somme, bien différente.

Demandons-nous comment ce veto a fonctionné dans l'un et l'autre pays, nous pourrons ensuite apprécier la valeur du système consacré par chacune des deux Constitutions.

*
* *

Aux Etats-Unis, le veto fut mis en usage, pour la première fois, dès le 5 avril 1792, par le Président Washington. Jusqu'au 4 mars 1889, il fut exercé 433 fois. De ce nombre, 29 vetos seulement purent être écartés par le Congrès, après un nouvel examen du bill.

La répartition des 433 applications de ce droit entre les 21 Présidents, qui se succédèrent pendant cette longue période, est assez inégale. Sept d'entre eux ne l'exercèrent pas une seule fois (1). Neuf Présidents en usèrent modérément (2). Enfin Jackson, Johnson, Grant, Hayes, Cleveland opposèrent chacun leur veto à plus de douze bills. Le Président Cleveland alla jusqu'à 301 vetos (3).

On peut remarquer que cette dernière catégorie est composée, presque entièrement, des présidents les plus récents, alors que ceux qui n'ont pas exercé leur droit remplissaient leurs fonctions à la fin du siècle dernier et pendant la première moitié de celui-ci. Aussi a-t-on soutenu que l'usage du veto aux Etats-

(1) John Adams, Jefferson, J. Q. Adams, Van Buren, W. H. Harrison, Taylor, Garfield.

(2) Washington, Madison, Monroe, Tyler, Pierce, Buchanan, Lincoln, Arthur.

(3) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 124 et sq.

Unis avait une tendance à s'étendre. Mais il faut observer que le nombre des lois préparées par le Congrès augmente dans une proportion à peu près semblable (1). Sans doute la façon d'agir de Cleveland vient rompre cette proportion, puisqu'il a, à son actif, plus des deux tiers des vetos exercés en un siècle. Remarquons cependant que, pendant la durée de son mandat, le nombre des lois élaborées par les Chambres s'était accru d'une façon tellement inusitée qu'une surveillance toute spéciale était nécessaire. De 1.797, qui avait été le chiffre le plus fort sous ses prédécesseurs, ce nombre s'était élevé à 3.575. Cleveland, ni personne à sa place, ne pouvait accepter sans objections une législation aussi considérable qui, vraisemblablement, avait dû être faite trop hâtivement, sans beaucoup de réflexion. Il faut dire aussi que ces lois étaient, pour la plupart, des lois d'ordre privé qui, ordinairement, sollicitent moins l'attention du Congrès que les lois ayant une portée générale. Il y avait là une situation un peu exceptionnelle.

Malgré cela, il est évident que la progression des bills repoussés n'est pas rigoureusement continue. Les inégalités dans le nombre des vetos d'un Président à l'autre doivent être attribuées aux deux causes suivantes : D'abord à la différence de caractère

(1) HORACE DAVIS. — *American Constitutions* (dans John Hopkins university studies, III^e série), p. 40).

des Présidents qui se succèdent. Celui qui est autoritaire exercera son droit plus fréquemment que celui qui a plus de confiance dans les autres qu'en lui-même. D'un autre côté, il est certain que, si la majorité du Congrès se trouve être du même parti que le Président et partage les mêmes idées politiques, le veto trouvera moins fréquemment à s'appliquer qu'au cas d'hostilité entre eux (1).

L'inégalité de répartition des vetos, entre les Présidents, trouve donc son explication dans l'extension prise par la législation et dans les deux causes que nous venons d'indiquer, mais n'implique pas, comme on aurait pu le supposer, que le droit présidentiel fonctionne par à-coups et d'une façon anormale.

La procédure du veto n'a pas soulevé de difficultés bien sérieuses. La constitutionalité du « pocket veto » (2), la question de savoir comment on devait compter les deux tiers de chaque Chambre, et plusieurs autres analogues, n'ont pas retenu longtemps l'attention. On se mit facilement d'accord sur ces différents points.

(1) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 126.

(2) On appelle ainsi le droit que possède le Président d'empêcher une loi d'aboutir par la simple omission de sa signature, lorsqu'elle lui est présentée dans les dix derniers jours de la session. C'est en réalité un véritable veto absolu. Mais il a été implicitement reconnu par la Constitution (art. I, sect. VII, § 2, *in fine*), et il ne dépend que du Congrès de ne pas le provoquer en n'attendant pas cet extrême délai pour présenter ses bills à la signature du Président. Sur les 433 vetos, on compte 16 « pocket vetos. »

Le veto aux Etats-Unis est rarement repoussé. D'autre part, il est exercé d'une façon suffisamment régulière. A-t-il également été exercé avec utilité? C'est une question plus importante à laquelle nous devons répondre.

Les motifs invoqués dans les messages présidentiels, à l'occasion d'un veto, peuvent être de deux sortes : des raisons constitutionnelles et des raisons d'opportunité.

Les vetos basés sur des motifs constitutionnels furent les plus fréquents pendant toute la période qui s'étend, de la fondation de la Constitution, à la guerre de Sécession. Le premier veto de Washington, qui est en même temps le premier de tous, appartenait à cette catégorie. Il en est de même des trois quarts au moins des vetos qui furent opposés aux bills jusqu'à la présidence de Van Buren. De 1837 à la guerre, ce sont encore les objections constitutionnelles qui sont en majorité. Mais, depuis cette date, elles ont été presque inconnues. En revanche, les raisons d'opportunité sont presque les seules invoquées (1).

Ce changement dans la nature des objections tient à ce que le caractère de la législation s'est modifié. Dans les débuts, le Congrès eut souvent à traiter des questions constitutionnelles. L'édifice de la Constitu-

(1) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 129.

tion n'était pas encore bien affermi. Les différentes autorités de l'Etat avaient besoin de connaître exactement l'étendue de leurs pouvoirs, et bien des divergences existaient sur l'interprétation des droits de chacun. Le veto devait réprimer tout écart à l'esprit de la Constitution. Mais, lorsque le nouveau gouvernement fut solidement assis, les lois n'eurent plus à régler que des questions d'administration, et le veto n'avait plus à opposer que des objections d'opportunité.

Dans l'un et l'autre cas, l'usage de ce droit rendit les services qu'on en attendait (1).

Comme l'avaient prévu les fondateurs de la Constitution, le Congrès a cherché à empiéter sur les droits de l'exécutif. C'est chez lui une tendance peut-être inconsciente, mais réelle. Le veto a plusieurs fois servi à réprimer ces faits.

En 1835, le Congrès avait voté un bill autorisant le secrétaire du Trésor à réduire, en cas de paiement immédiat, le montant de l'indemnité due aux Etats-Unis par le royaume des Deux-Siciles, en vertu du traité de 1832. Le président Jackson écarta cet acte pour cette raison que le pouvoir exécutif avait seul le droit de négociations avec les puissances étrangères. De même, le président Grant mit son veto, en janvier 1877, à deux résolutions chargeant le secré-

(1) *Ibid.*, p. 130.

taire d'Etat d'envoyer les remerciements du Congrès à la République Argentine et à la République sud-africaine, qui avaient adressé leurs vœux aux Etats-Unis. Le Président soutenait que la correspondance avec les Etats étrangers rentrait dans les attributions de l'exécutif.

Le droit de nomination des fonctionnaires appartenant au Président fut également l'objet de plusieurs tentatives d'empiétement du pouvoir législatif. Les vetos de Madison, du 3 avril 1812, de Johnson, du 3 mars 1867, de Arthur, en juillet 1884, dans l'affaire de John Porter, eurent pour but de les faire échouer.

Grant opposa, en 1876, son veto à une résolution qui, en réduisant son traitement de moitié, portait atteinte à ses droits personnels.

Le Congrès essaya d'annihiler l'exercice du droit de veto lui-même par la pratique des « riders » qui consiste à introduire, sous forme d'amendements, dans des bills urgents, des dispositions qui ne seraient pas adoptées par le Président, si elles étaient isolées. Hayes n'hésita pas cependant, pour sauvegarder la prérogative présidentielle, à repousser cinq fois de suite de semblables bills (1).

(1) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 36 et sq. — H. DAVIS. — *American Constitutions*, p. 28 et sq. —

Dans quelques-unes des Constitutions d'Etat, le gouverneur possède le droit d'opposer son veto à un article quelconque du bill.

Il faut reconnaître que, dans les cas d'empiètements du pouvoir législatif sur l'exécutif, les Présidents usèrent de leur droit avec modération. Plusieurs fois, alors que l'exercice du veto eut été pleinement justifié, ils signèrent des lois, qui atteignaient leur autorité constitutionnelle, en se contentant d'envoyer au Congrès une protestation (1). Peut-être même cette modération est-elle, dans une certaine mesure, critiquable : car, s'il est vrai que le veto, dans bien des circonstances, a pu contenir l'envahissement du Corps législatif, il est toutefois à remarquer que le Congrès est parvenu à entamer insensiblement l'autorité du Président (2). En tout cas, on peut dire, avec M. Bryce, qu'il a occupé presque tout le terrain que la Constitution a laissé contesté entre le Président et lui-même (3).

Le pouvoir exécutif s'est contenté de se défendre. Une seule fois, il a essayé d'étendre ses prérogatives à l'occasion de l'exercice de son veto :

(1) Tels sont entre autres les « protests » de Grant en 1876, à l'occasion de la suppression par le Congrès de certains offices diplomatiques et consulaires, lequel acte paraît rentrer dans les fonctions de l'exécutif ;

De Johnson, en 1867, contre un bill qui lui enlevait indirectement le droit de commander l'armée en chef ;

De Buchanan, qui dut s'élever contre une résolution de la Chambre des Représentants nommant une commission pour examiner si le Président n'avait pas cherché à influencer le Congrès par quelque moyen d'argent ou autre. Buchanan soutint que la Chambre des Représentants n'avait d'autre droit de juridiction sur le Président que le « droit d'empêchement ».

(2) H. DAVIS. — *American Constitutions*, p. 28.

(3) J. BRYCE. — *The American commonwealth*.

En 1832, la seconde banque des Etats-Unis, qui fonctionnait depuis 1816, sollicita du Congrès une nouvelle charte. Le Congrès la lui accorda dans un bill qui fut repoussé par le président Jackson. Celui-ci, entre autres arguments, s'appuyait sur la raison suivante. Il alléguait que, s'il avait été appelé à donner son avis, il aurait proposé au Congrès un projet qui n'aurait rencontré aucune objection. Il émettait ainsi la prétention que les Chambres devaient attendre son opinion avant de faire la loi. En d'autres termes, il revendiquait le droit d'initiative qui lui a été refusé par la Constitution (1).

Dans l'esprit de la Constitution, le veto ne devait avoir d'autre objet, au point de vue constitutionnel, que de protéger l'indépendance de l'exécutif. De lui-même, cependant, il remplit un autre but. Il arrêta les empiètements du Congrès dans quelque sens qu'ils fussent dirigés. Citons spécialement, comme appartenant à cette catégorie, le veto de Washington s'opposant à ce que l'on modifiât la répartition des représentants pour chaque Etat ; ceux de Madison, Monroë, Jackson, Tyler, Polk, Pierce, Buchanan, Grant, Arthur, qui eurent pour but d'empêcher le Congrès fédéral de voter des crédits pour des travaux publics qui ne regardaient que les Etats particuliers. Il en est de même d'un certain nombre de vetos sur

(1) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 33.

des bills qui disposaient du domaine public, contrairement à l'esprit de la Constitution, et du veto du président Cleveland sur une loi qui autorisait une distribution de grains aux districts du Texas atteints par la sécheresse, parce que cette résolution constituait une mesure d'ordre privé, qui n'était pas du ressort du gouvernement fédéral.

La seconde classe des vetos, c'est-à-dire ceux qui furent basés sur des raisons d'opportunité, sont de beaucoup les plus nombreux. Ils ne furent généralement pas moins utiles que les précédents. C'est ainsi que Washington empêcha une réduction imprudente de l'effectif militaire des Etats-Unis ; que Grant arrêta le projet d'augmenter la circulation monétaire, ce qui eût été dangereux à ce moment ; que le président Hayes put faire comprendre au Congrès que son bill, ayant pour but de restreindre l'immigration des Chinois aux Etats-Unis, était contraire aux intérêts de la nation. D'autres vetos, principalement sous la présidence de Cleveland, protégèrent les Indiens contre des mesures injustes (1).

On pourrait multiplier les exemples. Mais ceux qui précèdent suffisent à montrer l'heureux effet de la négative présidentielle sur la législation.

Cet effet ne fut pas seulement direct et immédiat.

(1) CAMPBELL MASON. — *The veto power, passim.*

Comme on l'avait prévu, le veto agit indirectement sur la législation en empêchant la confection de lois mauvaises, parce que l'on sait qu'elles seraient repoussées. Les bills relatifs aux pensions des vétérans de la guerre de Sécession, pourtant si nombreux, l'eussent été bien plus, si Cleveland ne leur avait opposé énergiquement son veto, afin de protéger les intérêts du Trésor et la dignité même des vétérans. Les vetos antérieurs sur des lois analogues forment une espèce de jurisprudence, qui influe sur les décisions du Congrès. — Il est arrivé aussi quelquefois que les Chambres, pour satisfaire l'opinion publique, ont voté des dispositions qu'elles espéraient bien voir repoussées par le Président (1).

L'utilité du veto dépend beaucoup de celui qui l'exerce. Entre les mains d'un homme imprudent, ou mal intentionné, ce droit pourrait être dangereux. Mais, tout en reconnaissant qu'aux Etats-Unis les Présidents furent sagement choisis par le peuple parmi les hommes éclairés et prudents, il faut attribuer une grande partie des résultats obtenus à la façon dont l'institution avait été comprise et organisée.

Les fondateurs de la Constitution firent preuve d'une grande perspicacité en établissant la clause du veto. Sauf dans quelques cas rares, où l'opportunité

(1) CAMPBELL MASON. — *The veto power*, p. 134.

du veto est contestable, cette attribution a pleinement atteint le but que la Convention poursuivait. Elle l'a même dépassé sous le point de vue que nous avons étudié, ce qui prouve la vigueur de ce droit et la facilité avec laquelle il s'applique aux besoins changeants de la nation (1).

En un mot, le veto présidentiel protège le pouvoir exécutif, le droit des minorités et les intérêts généraux du pays. Aussi, n'est-il pas mal vu en Amérique. En l'exerçant hardiment, un Président y gagne généralement la popularité (2).

(1) H. DAVIS. — *American Constitutions*, p. 41. — C. MASON. — *The veto power*, p. 140.

(2) J. BRYCE. — *The American Commonwealth*, t. I, p. 57.

Quelques objections ont cependant, au cours de ce siècle, été adressées au veto américain. On a prétendu que, puisqu'il n'était presque jamais mis en échec par le second vote des Chambres, il se comportait comme un veto absolu, ce qui n'était pas l'intention des fondateurs de la Constitution ; que, de plus, la majorité des deux tiers était contraire au principe démocratique, qui exige que la majorité simple fasse la loi. On a allégué que l'emploi du veto pour cause d'inopportunité de la loi était inconstitutionnel. En conséquence, en 1818, on a demandé sa suppression pure et simple. De 1833 à 1884, douze projets d'amendements à la Constitution furent présentés pour réduire la majorité des deux tiers à la majorité simple. — En revanche, pour renforcer le droit présidentiel, on a proposé plusieurs fois de permettre au titulaire du pouvoir exécutif d'opposer séparément son veto aux différentes clauses d'un bill.

Une circonstance en faveur du système de la Constitution fédérale, c'est que sur les 38 Etats particuliers, 34 l'ont, dans la suite, adopté pour eux-mêmes. Quelques variantes sont seulement à signaler. Neuf d'entre eux ont préféré la majorité simple. Deux autres l'ont élevée à trois cinquièmes, au lieu de deux tiers.

..

En France, l'expérience du veto suspensif fut courte, mais décisive. Louis XVI opposa son veto à deux décrets, ceux du 9 et du 29 novembre 1791 contre les émigrés et les prêtres. Le premier de ces décrets déclarait que, si, au 1^{er} janvier suivant, les émigrés étaient encore en état de rassemblement, ils seraient considérés comme coupables de conjuration et punis de mort ; que leurs revenus seraient perçus au profit de la nation. Le second ordonnait que les prêtres refusant le serment à la Constitution civile du clergé seraient privés de tout traitement et ne pourraient désormais exercer leur culte. — On sait quel fut le résultat de l'opposition du monarque. Il perdit le peu de popularité qui pouvait lui rester (1). Sa conduite, dans la circonstance, fut une des causes importantes qui amenèrent sa perte, en même temps que la ruine de la nouvelle Constitution.

*
* *

La fortune du veto, sous l'empire des deux Constitutions des Etats-Unis et de la France, en 1791, a

(1) En France tout finit par des chansons. Le veto du roi inspira les couplets fameux de la *Carmagnole*, dans lesquels Louis XVI et Marie-Antoinette, sous les noms de Monsieur Veto et Madame Veto, étaient un objet de moqueries.

donc été bien différente. A quoi faut-il l'attribuer ?

Pourquoi le veto suspensif a-t-il si bien réussi aux Etats-Unis, et si mal en France ?

Est-ce qu'il n'en faudrait pas voir la cause dans ce fait qui, tout d'abord, frappe l'esprit, que ces deux pays étaient soumis à un régime différent : d'un côté une république, de l'autre une monarchie ?

On s'exagéra à l'Assemblée constituante l'importance de cette distinction, au point de vue du veto. Le veto suspensif peut fonctionner dans une monarchie bien organisée. L'insuccès de cette institution, en France, tient beaucoup aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles on se trouvait. La Révolution ne faisait que commencer. La nation aspirait à la démocratie. Si la Constitution en contenait les bases importantes, puisées au gouvernement des Etats-Unis, elle avait dû cependant sacrifier au régime monarchique qui subsistait. Ce régime hybride, cette « démocratie royale » ne pouvait durer. Ni le roi, ni la nation n'étaient pleinement satisfaits. Le roi, voyant son autorité considérablement amoindrie, devait fatalement se montrer peu favorable à la nouvelle organisation ; il devait essayer de lui résister. Le peuple, d'autre part, sentait que la royauté était l'obstacle à son affranchissement complet. Sous l'influence des girondins, son ambition et son intransigeance augmentaient. Peu à peu, son aversion s'accrut contre cette

royauté qui le gênait. La fuite du roi à Varennes n'était pas faite pour arrêter ces tendances hostiles. De ce jour, il était devenu suspect ; la moindre opposition de sa part devait le faire considérer comme traître à la nation. On lui avait accordé le veto, mais, dès qu'il userait de son droit, on était disposé à y voir un abus, on crierait à la tyrannie. « La puissance du veto royal a un terme, disait Camille Desmoulins, on n'empêche pas, avec un veto, la prise de la Bastille ! » Ces exclamations indiquent bien l'état d'esprit du moment. On s'explique maintenant l'effet désastreux que dut produire l'opposition du roi aux décrets de 91, surtout que les deux vetos de Louis XVI étaient opposés dans le propre intérêt de la royauté.

Ce fut donc l'erreur de la Constitution d'avoir conservé une royauté dont on ne voulait plus. La prérogative du prince, dans ces conditions, ne pouvait être exercée sans désordres. Mais cet insuccès du veto était dû, en outre, à deux défauts plus spéciaux de la Constitution.

C'est, d'abord, l'organisation du veto lui-même. On a vu que la Constituante avait sagement conclu à l'utilité du veto limité. Mais, en établissant cette limitation, elle ne réalisa pas le but qu'elle se proposait et institua un système en réalité rigoureux. On est forcé de reconnaître, en effet, que le veto purement sus-

pensif, lorsqu'il s'applique à des lois qui ne peuvent atténuer, opère comme un veto absolu. Ce fut un peu le cas des décrets sur les prêtres et les émigrés. Si le veto avait été strictement limité, peut-être, à la rigueur, eût-il été toléré. Mais, dans l'état d'irritation où il se trouvait, le peuple ne pouvait évidemment pas supporter une opposition aussi impérieuse à sa volonté. Etant données les circonstances, ce système était donc particulièrement dangereux. Mais on peut ajouter qu'en principe il est défectueux, puisqu'il a, dans un grand nombre de cas, les inconvénients d'un droit absolu. Benjamin Constant fait même observer qu'à un certain point de vue, il est inférieur au veto absolu. Lorsque le veto purement suspensif est exercé, les auteurs de la loi, dit-il, fixent l'attention du peuple, non sur la loi, sur laquelle ils auraient tort, mais sur l'époque, qui semble leur donner raison. Un veto absolu obligera à réfléchir à la loi elle-même, et l'on se convaincra peut-être de son inopportunité. Mais, avec le veto suspensif, on ne discute plus la loi, on dispute sur les circonstances (1). Il eut suffi d'organiser adroitement le veto limité, comme aux Etats-Unis, par exemple, pour faire tom-

(1) BENJAMIN CONSTANT. — *Cours de politique constitutionnelle*, p. 190. Benjamin Constant en conclut que si le roi, en 1791, avait eu le veto absolu, il aurait pu faire prévaloir son avis. On peut dire que le veto absolu n'aurait pas mieux réussi que le veto suspensif, tel qu'il avait été établi par la Constitution, mais il n'est pas probable qu'il eut remédié à la situation.

ber cette objection, et peut-être aurait-on pu espérer qu'il fût employé, en 91, sans amener de graves conséquences.

Une autre raison rendait l'usage du veto difficile. C'est l'unité du Corps législatif. Si, aux Etats-Unis, ce droit a pu fonctionner sans rien bouleverser ; si le même fait est constaté dans le royaume de Norvège, où pourtant, depuis 1814, un système de veto identique à celui de la Constituante a été appliqué, c'est en partie parce que, dans ces pays, il existe deux Assemblées. Dans ce cas, les conflits avec le pouvoir exécutif sont toujours moins vifs. S'il est divisé, le pouvoir législatif mettra moins d'activité, moins d'apreté à se défendre. Chacune des deux Chambres ne se sent pas directement atteinte. Au contraire, une Assemblée unique apporte dans la confection des lois, comme on l'a dit, « un amour-propre d'auteur ». La contradiction l'irrite. Elle lutte jusqu'à ce qu'elle ait obtenu gain de cause. C'est ce qui se produit pour l'Assemblée législative.

En somme, la Constituante avait parfaitement compris les avantages d'un veto limité dans un gouvernement qui pratique la séparation rigoureuse des pouvoirs, mais elle ne put organiser, comme il convenait, ni ce droit, ni la Constitution elle-même.

Aux Etats-Unis, le système du veto présidentiel est bien préférable. Il est, dans tous les cas où il s'appli-

que, réellement limité. Il a, de plus, le mérite appréciable de la rapidité. Il est, en effet, nécessaire que les conflits, qui peuvent s'élever entre les pouvoirs, soient promptement tranchés. C'est à cette condition que l'on évitera les désordres intérieurs. Un veto ainsi compris se fût bien mieux comporté que le veto purement suspensif, si le pouvoir exécutif avait eu, en Amérique, à supporter une crise analogue à celle que subit, en France, la royauté. Enfin, à la différence du veto français, il est motivé : pour s'entendre il faut pouvoir s'expliquer.

L'institution était excellente en elle-même. Mais il faut ajouter — c'est à cela surtout que l'on doit attribuer son succès — qu'elle fut introduite dans une Constitution dont chaque partie avait été soigneusement étudiée pour former un tout harmonieusement combiné. Le veto limité est un régulateur précieux du gouvernement, mais qu'on ne peut introduire dans la Constitution sans avoir, auparavant, spécialement façonné les autres pièces de la machine gouvernementale. Autrement, celle-ci risque d'être brisée ou détériorée.

CONCLUSION

Ce sont les institutions anglaises qui servirent de modèle à la Constitution des Etats-Unis et à la Constitution française de 1791. Mais on peut dire que, sur la question du veto, les élèves surpassèrent le maître. Les constituants, américains et français, comprirent les premiers dans quel cas et à quelles conditions cette institution pouvait utilement fonctionner. Elle n'a sa raison d'être que dans un gouvernement qui établit une division réelle des pouvoirs, afin de corriger la rigueur du principe. Elle joue alors un rôle modérateur, pourvu toutefois qu'elle soit organisée de telle sorte qu'elle ne paralyse pas l'action du Corps législatif. Or, le veto limité, laissant en fin de compte tout le pouvoir législatif aux Chambres, est une combinaison ingénieuse dont l'action sera effective et des plus salutaires. Au contraire, dans la Grande-Bretagne, ce droit, bien qu'absolu, était sans utilité. Cela tient à la forme parle-

mentaire du gouvernement anglais. Dans une semblable organisation, le pouvoir exécutif dépend, dans une large mesure, du pouvoir législatif. Son opposition est par cela même entravée. D'ailleurs, dans les relations étroites qui unissent les deux pouvoirs, l'exécutif trouve, par d'autres procédés, le moyen de faire connaître son opinion.

En passant du gouvernement parlementaire au gouvernement purement représentatif, inauguré par les Etats-Unis et la France, l'institution du veto y gagna la vigueur dont elle était dépourvue. Au lieu de n'être, en quelque sorte, qu'un ornement de la Couronne, ce droit devint efficace et même essentiel. C'est dans ces conditions que nous le voyons fonctionner partout où il se rencontre dans un milieu favorable : le gouvernement purement représentatif. Citons les Constitutions de trente-quatre Etats particuliers des Etats-Unis, de la République Argentine, du Mexique et du Brésil.

De ces observations, nous pouvons tirer un enseignement personnel. On a déjà proposé d'armer chez nous le Président de la République du veto que possède le Président des Etats-Unis. A moins d'un remaniement complet de la Constitution de 75, cette innovation n'apporterait pas tout l'avantage qu'on en attend, parce que, précisément, la forme de notre gouvernement est devenue parlementaire. Le chef de

l'Etat, étant actuellement nommé par les Chambres et conseillé par un ministère en conformité d'opinions avec la majorité des Chambres, n'exercerait pas plus son nouveau droit qu'il n'exerce son droit de dissolution, ou celui de demander une nouvelle délibération qui est déjà une sorte de veto. Le moins que l'on puisse faire pour rendre la clause américaine applicable en France serait, comme le demande M. Séverin de la Chapelle, que le chef de l'Etat puisse s'appuyer, pour l'exercice du veto, sur l'autorité d'un Conseil indépendant de lui et des Chambres. Et même, il n'est pas certain que ce procédé puisse remédier suffisamment à l'état de subordination dans lequel l'exécutif se trouve placé vis-à-vis du Corps législatif.

Vu, le Président,

A. ESMEIN.

le 14 décembre 1900.

Vu, le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	I
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Le veto aux Etats-Unis.

CHAPITRE I. — Avant la Constitution.	11
CHAPITRE II. — La Constitution fédérale.	23
§ I. — Aperçu des débats	24
§ II. — Les différentes thèses soutenues.	40

DEUXIÈME PARTIE

La Constitution française de 1791.

CHAPITRE I. — Le veto devant la Constitution.	69
§ I. — Le veto absolu	73
§ II. — La séparation complète des deux pouvoirs	86
§ III. — Le veto suspensif.	93
CHAPITRE II. — Le veto devant l'opinion	110

TROISIÈME PARTIE

La théorie et la pratique.

CONCLUSION.	153
---------------------	-----

FIN DE LA TABLE

Saint-Amand (Cher.). — Imprimerie BUSSIÈRE

